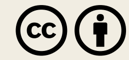
F. A. HAYEK

LOS FUNDAMENTOS DE LA LIBERTAD





La presente obra —sucesora en el siglo XX del ensayo de John Stuart Mill *Sobre la libertad*, en palabras de Hazlitt en *Newsweek*— es una de las más importantes de F. A. Hayek. Dedicada a analizar la constitución; o estructuración de la libertad y el sentido que esta tiene en la sociedad contemporánea es fruto de una minuciosa investigación en los campos de la Filosofía política, el Derecho y la Economía. La obra se divide en tres partes. En la primera muestra por qué queremos la libertad y lo que esta trae consigo. Se trata de una discusión principalmente teórica y filosófica que envuelve un examen de los factores que determinan el progreso de la civilización. La segunda parte es un examen de las instituciones que Occidente ha desarrollado para asegurar la libertad individual, abordando estos problemas con sentido histórico en orden a facilitar, a la luz de un ideal solo parcialmente realizado, la solución de los problemas de nuestros días. La tercera parte es una aplicación práctica a algunas críticas situaciones económicas y sociales de hoy, fijándose, sobre todo, en aquellas materias en las que una falsa elección entre las distintas soluciones posibles daña más a la libertad.



Friedrich A. Hayek

LOS FUNDAMENTOS DE LA LIBERTAD

ePub r1.3
Titivillus 16.10.2022

Título original: *The Constitution of Liberty*
Friedrich A. Hayek, 1960
Traducción: José-Vicente Torrente

Editor digital: Titivillus
ePub base r2.1








A la desconocida civilización que se está desarrollando en América.

Prefacio

El propósito de esta obra lo explica más adelante la Introducción. Los pocos párrafos que concluyen esta nota testimonian mi gratitud a aquellas personas con quienes estoy en deuda. Solo me resta, por tanto, hacer una advertencia y presentar una disculpa.

Mi obra no se refiere principalmente a lo que la ciencia enseña. Aunque no hubiera sido posible escribirla sin dedicar gran parte de mi vida al estudio de la economía y consagrarme recientemente a informarme sobre las conclusiones de otras varias ciencias sociales, no me refiero exclusivamente a hechos ni me limito a relaciones de causa y efecto. Mi objetivo es describir un ideal, demostrar cómo puede alcanzarse y explicar lo que su realización significaría en la práctica. Para ello, la discusión científica es un medio y no un fin. Creo que he hecho uso honesto de todo lo que conozco sobre el mundo en que vivimos. El lector decidirá si quiere aceptar los valores a cuyo servicio he puesto aquel conocimiento.

La disculpa se refiere a la forma concreta de presentar al lector los resultados de mi esfuerzo. Quizá resulte inevitable que cuanto más ambiciosa sea la tarea más inadecuados parezcan los logros finales. La tarea de perfeccionamiento de que uno es capaz, dada la amplitud del tema de este libro, no se completa mientras el autor conserve sus facultades. Sin duda alguna, pronto descubriré que debía haber dicho mejor esto o aquello y que he cometido errores que se hubieran evitado insistiendo más tiempo en mis esfuerzos. El respeto a los lectores ciertamente exige presentar unos resultados tolerablemente acabados. Sin embargo, dudo si esto significa que uno tenga que aguardar sin dar a luz su labor hasta que no le quepa la esperanza de mejorarla más. En definiti-

va, cuando los problemas a exponer son de esa clase que ocupa trabajando activamente a muchos otros, resultaría una superestimación del propio valor aplazar la publicación hasta tener la certeza de que ya no admite ulteriores mejoras. Si un hombre ha conseguido avanzar un paso en el análisis, como yo tengo la esperanza de haberlo hecho, sus esfuerzos posteriores están abocados, probablemente, a rápidas disminuciones de rendimiento. Otros estarán mejor cualificados para colocar la próxima hilera de ladrillos en el edificio al cual trato de contribuir. Tengo la pretensión pura y simple de haber trabajado en este libro en grado tal que no veo la manera de presentar las principales razones en forma más adecuada y breve.

Aun cuando lo he escrito en Estados Unidos —país en el que resido desde hace casi diez años—, quizá convenga advertir al lector que en modo alguno pretendo escribir como un americano. Mi mente ha sido moldeada por los años de juventud vividos en mi nativa Austria y por las dos décadas de mi vida transcurridas en Gran Bretaña, mi país de adopción y cuya nacionalidad conservo. Conocer estas circunstancias de mi vida pienso puede ser de alguna utilidad al lector, puesto que este libro es, en gran parte, la consecuencia de tales antecedentes.

⋆ ⋆ ⋆

Cuanto he tratado de exponer en este libro fue ya dicho, de manera que me sería imposible mejorar, en diversos textos y ocasiones con los que, sin duda, el lector moderno no se halla familiarizado; parece, pues, conveniente que las notas sean algo más que una mera referencia de lo que en parte casi constituye una antología del pensamiento liberal e individualista. Las citas pretenden demostrar que las ideas que hoy parecen a menudo extrañas e insólitas constituyeron en tiempos el legado común de nuestra civilización; y también para construir sobre dicha tradición hay que emprender la tarea de unificarla formando un cuerpo coherente de doctrina directamente aplicable a las realidades

de nuestros días. He creído razonable que las notas hayan alcanzado considerable volumen por ser el mejor procedimiento para dar a conocer los materiales que he utilizado para reconstruir y remozar el edificio. Ello no obstante, no constituye una bibliografía completa sobre la materia. Quien desee poseer una relación de obras relevantes sobre estos temas la encontrará en *The Free Man's Library*, de H. Hazlitt.

Todas las citas y referencias que consigno se hallan lejos de explicar cuánto debo a la influencia de otros pensadores. La elaboración de mi proceso intelectual en relación con las ideas contenidas en este libro fue forzosamente anterior a mi decisión de exponer el plan sistemático tal y como lo hago. Desde que me decidí a llevar a cabo mi obra, he leído poco de los autores con los que me hallaba de acuerdo; generalmente, porque en el pasado ya había hecho buen acopio de sus enseñanzas. El objetivo de mis lecturas estribó más bien en descubrir las objeciones con que enfrentarme, los argumentos con los que había que luchar y el hallazgo de las formas que revestían estas ideas cuando se expresaron en el pasado. En consecuencia, los nombres de quienes más han contribuido a conformar la trayectoria de mi pensamiento —lo mismo de aquellos que califico de maestros como de los colegas que también toman parte en la contienda— aparecen raramente en estas páginas. Si hubiera tenido que testimoniar mi gratitud con cuantos me hallo en deuda y dar cumplida noticia de todo aquello con lo que estoy de acuerdo, las notas se hallarían saturadas de referencias a los trabajos de L. von Mises, F. H. Knight, E. Cannan, W. Eucken, H. C. Simons, W. Röpke, L. C. Robbins, K. R. Popper, M. Polanyi y B. de Jouvenel. En realidad, si la dedicatoria de este libro significara un homenaje más que exteriorizar un objetivo, la consagraría a los miembros de la *Mont Pelerin Society* y de modo singular a sus dos más destacadas personalidades intelectuales: Ludwig von Mises y Frank H. Knight.

Específicamente deseo testimoniar mi gratitud a E. Banfield, C. 1. Barnard, P. F. Goodrich, W. Fröhlich, David Grene, F. A. Harper, D. G. Hutton, A. Demp, W. L. y Shirley Letwin, L. W. Martin, F. Machlup, L. von Mises, A. Morin, S. Petro, G. Stourzh, R. Turvey, C. Y. Wang y R. Ware, quienes han leído parte del primer borrador de esta obra y me han ayudado con sus comentarios. Muchos de ellos y A. Director, D. Forbes, M. Friedman, V. Ehrenberg, M. Ginsberg, L. Gottschalk, B. Leoni, J. U. Nef, M. Rheinstein, H. Rothfels, F. Schoeck, I. Shils, T. P. T. Pluckenett y J. Viner han atraído mi atención hacia obras importantes, aunque dudo mencionar sus nombres, puesto que es casi seguro olvidaría alguno de los muchos otros que me han ayudado de la misma forma.

En las etapas finales de la preparación de mi obra he contado con la inapreciable ayuda de Mr. Edwin McClellan. A sus esfuerzos —y pienso que también a la amable colaboración de su esposa— para simplificar mis complicadas frases se debe que el libro sea más legible. Ha sido finalmente revisado por mi amigo Henry Hazlitt, que tuvo la gentileza de leer y comentar parte del texto definitivo.

Si bien esta obra no es producto del hoy en boga esfuerzo colectivo y aunque nunca supe aprovecharme de la ayuda de un investigador auxiliar, se ha beneficiado grandemente en forma diversa de las oportunidades y facilidades ofrecidas por varias fundaciones e instituciones. En lo tocante a esto último reconozco mi gran deuda con las fundaciones Guggenheim, Volker, Earhart y Relm. Las conferencias dadas en El Cairo, Zúrich, México, Buenos Aires, Río de Janeiro y en varias universidades y colegios norteamericanos me han proporcionado la oportunidad de discutir públicamente algunas de las ideas expuestas en mi obra y de obtener experiencias que resultaron importantes a la hora de escribirla. En las notas se mencionan los lugares donde se publicaron primeramente algunos de los capítulos, y he de manifestar

mi gratitud a los distintos editores que me han autorizado la reproducción. También deseo testimoniar mi reconocimiento a la Biblioteca de la Universidad de Chicago, en cuyo fondo bibliográfico se ha basado el trabajo de esta obra y cuyo servicio de intercambio con otras bibliotecas me ha permitido disponer de cualquier información que he necesitado y al *Social Science Research* Committee y a los mecanógrafos de *Social Science Division of the University of Chicago*, que han facilitado los medios y el trabajo para transcribir las innumerables revisiones requeridas.

He contraído, sin embargo, mi mayor deuda con el Committee on Social Thought de la Universidad de Chicago y con su presidente, profesor John U. Nef, que hicieron posible que durante algunos años pudiera considerar el trabajo en esta obra como mi tarea principal, a la que mis restantes deberes coadyuvaban sin interferir.

F. A. Hayek
Chicago
8 de mayo de 1959

Introducción

> ¿Cuál fue el camino seguido hasta alcanzar nuestra actual situación; cuál la forma de gobierno a cuyo calor creció nuestra grandeza; cuáles las costumbres nacionales de las que surgió…? Si miramos a las leyes, veremos que proporcionan a todos igual justicia en los litigios… La libertad de que disfrutamos en la esfera pública se extiende también a la vida ordinaria… Sin embargo, esas facilidades en las relaciones privadas no nos convierten en ciudadanos sin ley. La principal salvaguardia contra tal temor radica en obedecer a los magistrados y a las leyes —sobre todo, en orden a la protección de los ofendidos—, tanto si se hallan recopiladas como si pertenecen a ese código que, aun cuando no ha sido escrito, no se puede infringir sin incurrir en flagrante infamia.
>
> PERICLES[1]

Para que las viejas verdades mantengan su impronta en la mente humana deben reintroducirse en el lenguaje y conceptos de las nuevas generaciones. Las que en un tiempo fueron expresiones de máxima eficacia, con el uso se gastan gradualmente, de tal forma que cesan de arrastrar un significado definido. Las ideas fundamentales pueden tener el valor de siempre, pero las palabras, incluso cuando se refieren a problemas que coexisten con nosotros, ya no traen consigo la misma convicción; los argumentos no se mueven dentro de un contexto que nos sea familiar y raramente nos dan respuesta directa a los interrogantes que formulamos[2]. Esto quizá sea inevitable, porque no existe una

declaración de ideas tan completa que satisfaga a todos los hombres. Tales declaraciones han de adaptarse a un determinado clima de opinión y presuponen mucho de lo que se acepta por todos los hombres de su tiempo e ilustran los principios generales con decisiones que les conciernen.

No ha transcurrido un tiempo excesivo desde que fue reinstaurado el ideal de libertad que inspiró a la moderna civilización occidental y cuya parcial realización hizo posible sus efectivos logros[3]. En realidad, durante casi un siglo los principios sobre los que la civilización fue edificada se han desmoronado entre crecientes negligencias y olvidos. Los hombres, en vez de tratar de mejorar el conocimiento y aplicación de aquellos principios básicos, se han dado, más a menudo, a buscar órdenes sociales sustitutivos[4]. Solo al enfrentarnos con otros sistemas diferentes descubrimos que hemos perdido el claro concepto del objetivo perseguido y que carecemos de inconmovibles principios que nos sirvan de apoyo al combatir los dogmas ideológicos de nuestros antagonistas.

En la lucha por la estructuración moral de los pueblos del mundo, la falta de creencias firmes coloca a Occidente en gran desventaja. El estado de ánimo de los dirigentes intelectuales de Occidente se ha caracterizado largamente por la desilusión frente a sus principios, el menosprecio de sus logros y la exclusiva preocupación de crear «mundos mejores». Tal actitud no permite acariciar la esperanza de ganar prosélitos. Para triunfar en la gran contienda ideológica de esta época, es preciso, sobre todo, que nos percatemos exactamente de cuál es nuestro credo; poner en claro dentro de nuestras propias mentes lo que queremos preservar y lo que debemos evitar. No es menos esencial, al relacionarnos con los demás países, que nuestros ideales sean fijados de manera inequívoca. La política exterior queda prácticamente reducida, en la actualidad, a decidir cuál sea la filosofía social que deba imperar sobre cualquier otra, y nuestra propia supervivencia

dependerá de la medida en que seamos capaces de aglutinar tras un ideal común a una parte del mundo lo suficientemente fuerte.

He ahí lo que hay que llevar a cabo enfrentándonos con condiciones muy desfavorables. Una gran parte de los pueblos del mundo ha imitado la civilización occidental y adoptado sus ideales en los momentos en que Occidente comenzaba a mostrarse inseguro de sí mismo y perdía la fe en las tradiciones que le dieron el ser. En tal período, precisamente, los intelectuales occidentales dejaron, en su gran mayoría, de creer en la libertad, cuando precisamente la libertad, al dar origen a aquellas fuerzas de que depende el desarrollo de toda civilización, hizo posible un crecimiento tan rápido y tan sin precedentes. En consecuencia, los hombres pertenecientes a países menos adelantados, en su tarea de proveer de ideas a sus propios pueblos, no asimilaron, durante el período de aprendizaje en el mundo occidental, la manera en que Occidente edificó su civilización, sino más bien los utópicos sistemas que su propio éxito engendró a manera de alternativa.

Tal situación es particularmente trágica, pues aunque las creencias sobre las que dichos discípulos de Occidente están operando faciliten una más rápida copia de sus realizaciones, también les impiden alcanzar sus propias y personales contribuciones. No todo lo que es resultado del desarrollo histórico de Occidente puede o debería trasplantarse a otras creaciones culturales. Toda civilización que, bajo la influencia de Occidente, surja en aquellos lugares alcanzará más rápidamente forma apropiada si se le permite desarrollarse que si viene impuesta desde arriba. Si es verdad, como a veces se alega, que falta la condición necesaria para una evolución libre —es decir, el espíritu de iniciativa individual—, hay que convenir que sin tal espíritu ninguna civilización arraigará en lugar alguno del planeta. En tanto que dicho espíritu falte realmente, el primer quehacer ha de ser desper-

tarlo; lo que, sin duda, conseguirá un régimen de libertad, pero no un sistema de compulsión.

En los países de Occidente todavía parece que se registra amplia coincidencia sobre ciertos valores fundamentales. Ahora bien, tal acuerdo ya no es explícito; y si aquellos valores han de recuperar todo su vigor, es urgente e ineludible reinstaurarlos y reivindicarlos sin reservas. No parece que exista ningún trabajo que contenga la recopilación de toda la filosofía que sirva de base y sustentación a una coherente concepción liberal, es decir, un trabajo que pudiera servir de punto de referencia a cualquier persona deseosa de entender sus ideales. Poseemos cierto número de admirables recopilaciones históricas sobre el desarrollo de «las tradiciones políticas de Occidente»; pero, aunque dichas obras nos dicen que «el objeto de la mayoría de los pensadores de Occidente ha sido establecer una sociedad en la cual cada individuo, con un mínimo de dependencia respecto de la autoridad discrecional rectora, disfrute el privilegio y la responsabilidad de determinar su propia conducta dentro de un previo y decidido esquema de derechos y deberes»[5], no sé de ninguna que explique lo que esto significa cuando se trata de aplicarlo a problemas concretos de nuestro tiempo o, lo que es más, cuáles son las últimas justificaciones sobre las que tal idea descansa.

Recientemente se han hecho enérgicos esfuerzos para desvanecer la confusión que largamente ha prevalecido sobre los principios de política económica en una sociedad libre. No quiero menospreciar los resultados alcanzados. Ahora bien, aun cuando continúo pensando que principalmente soy economista, he llegado a la conclusión, para mí cada vez más evidente, de que las respuestas a muchos de los acuciantes problemas sociales de nuestro tiempo tienen su base de sustentación en principios que caen fuera del campo de la técnica económica o de cualquier otra disciplina aislada. Aun partiendo de mi preocupación original por los problemas de la política económica, he derivado lenta-

mente a la tarea ambiciosa y quizá presuntuosa de abordarlos restableciendo con la mayor amplitud los principios básicos de la filosofía de la libertad.

No me excuso por aventurarme así mucho más allá de la disciplina cuyos detalles técnicos domino. Si hemos de recuperar una concepción coherente de nuestros objetivos, deberían hacerse intentos similares más a menudo. De hecho, el presente trabajo me ha enseñado que la libertad se halla amenazada en muchos campos debido a nuestra excesiva tendencia a abandonar las decisiones en manos de los expertos o a aceptar sin demasiada crítica su opinión acerca de un problema del que íntimamente solo conocen un pequeño aspecto. Ahora bien, como el problema relativo al siempre latente conflicto entre los economistas y otros especialistas aflorará reiteradamente en las páginas de este libro, quiero dejar desde ahora bien claro que el economista no pretende disponer de especial conocimiento que le cualifique para coordinar los esfuerzos del resto de los especialistas. El economista tan solo afirma que por haberse percatado, en razón de su oficio, de la disparidad de las aspiraciones humanas, le consta, con mayor certeza que a otros estudiosos, que la mente humana es incapaz de abarcar el conjunto de conocimientos que impulsan las acciones sociales y que, por tanto, precisa disponer —con independencia de los juicios de los seres humanos— de un mecanismo impersonal que coordine todos los esfuerzos individuales. Precisamente la relación que mantiene el economista en los procesos impersonales de la sociedad —a cuya investigación dedica un mayor esfuerzo intelectual que cualquier otro individuo o grupo organizado de seres humanos— le emplaza en constante oposición a las pretensiones de otros especialistas que reclaman poderes de control por estimar que no se reconoce suficiente trascendencia a su propia investigación.

En cierto aspecto esta obra es al mismo tiempo más y menos ambiciosa de lo que el lector pudiera esperar. No se ocupa bási-

camente de los problemas de un país específico o de los que atañen a determinado periodo histórico, sino que, al menos en su primera parte, se refiere a principios que reputa de validez universal. La concepción y el plan del libro presuponen que idénticas tendencias intelectuales —aunque bajo distintos nombres o disfraces— han minado en todo el planeta la fe en la libertad. Si en verdad se aspira a articular una eficaz oposición a dichas tendencias, habremos de aprehender exactamente la naturaleza y contenido de los elementos comunes que constituyen el sostén de todas sus manifestaciones. También habremos de recordar que la tradición de libertad no es sustancial a un solo país y que ni siquiera en nuestros días existe nación alguna que pueda preciarse de poseer tal secreto de modo exclusivo. El objeto primordial de mi estudio no lo constituyen las instituciones ni los métodos políticos peculiares de los Estados Unidos o de Gran Bretaña, sino los principios desarrollados por dichos países y que tienen su origen en las normas que enunciaran la Grecia clásica; los italianos en los comienzos del Renacimiento y los pensadores de Holanda, y a cuyos principios aportaron también importante contribución franceses y alemanes. Tampoco aspiro a formular un detallado programa político, sino a dejar sentado el criterio que permitirá dilucidar si determinadas medidas son o no concordes con un régimen de libertad. Implicaría la negación del espíritu todo que informa esta obra, si me creyera competente para formular un amplio programa de acción política. Tal programa, después de todo, ha de surgir de la aplicación de una común filosofía a los problemas del momento.

Mi objetivo no es principalmente crítico, puesto que no cabe describir un ideal sin contrastarlo constantemente con la opinión de otros estudiosos[6]. Pretendo abrir y no cerrar las puertas a futuras investigaciones, o, dicho de otra forma, impedir que tales puertas sean cerradas como invariablemente ocurre cuando el Estado se arroga el control de ciertas actividades. Insisto particu-

larmente sobre la tarea positiva de perfeccionar nuestras instituciones, y aunque yo no puedo hacer más que indicar las direcciones deseables para su desarrollo, me preocupan menos los obstáculos a eliminar que los caminos a abrir.

Como ocurre con toda declaración de principios, mi obra trata de aspectos fundamentales de la filosofía política, aunque toque problemas más tangibles a medida que se va desarrollando. De sus tres partes, la primera intenta mostrar por qué queremos la libertad y lo que esta trae consigo. Ello implica cierto examen de los factores que determinan el progreso de las civilizaciones. En esta parte, la discusión es principalmente teórica y filosófica, si esta última palabra es la adecuada para describir un campo donde la teoría política, la ética y la antropología se entrelazan. Le sigue un examen de las instituciones que Occidente ha desarrollado para asegurar la libertad individual. Entramos aquí en el ámbito del Derecho y abordamos sus problemas con sentido histórico. No vamos a proceder, sin embargo, al estudio de un desenvolvimiento con arreglo básicamente a los puntos de vista del jurisperito ni tampoco del historiador. El desenvolvimiento de un ideal solo parcialmente contemplado e imperfectamente realizado en la mayoría de los tiempos y sobre el que todavía es preciso proyectar torrentes de luz si ha de facilitar la solución de los problemas de nuestros días constituye en verdad la ambicionada meta.

En la tercera parte del libro se ensayará la aplicación práctica de aquellos principios a algunas de las críticas situaciones económicas y sociales de hoy. Las materias que he seleccionado corresponden a la esfera en que una falsa elección entre las distintas posibles soluciones daña más a la libertad. Su análisis ilustra deliberadamente sobre cuán a menudo la prosecución de idénticos ideales, aplicando métodos distintos, puede vigorizar o destruir la libertad. En su mayoría son materias que, analizadas exclusivamente sobre la base de la metodología económica, proporcio-

nan elementos insuficientes para formular una política, por lo que tan solo pueden ser adecuadamente examinadas utilizando un esquema más amplio. Sin embargo, las complejas decisiones que tal temática entraña no pueden ser exhaustivamente tratadas en este volumen. Sometidas a análisis y discusión, ilustran sobre el objetivo fundamental de este libro, o sea, aquel entramado de Filosofía, Derecho y Economía de la libertad que nos es indispensable.

Mi obra pretende facilitar la comprensión, no encender entusiasmos. Aun cuando al escribir acerca de la libertad la tentación a provocar estados emocionales es a menudo irresistible, me he propuesto, en la medida de lo posible, mantener la discusión con espíritu de sobriedad. Aunque no se puede negar que conceptos tales como «la dignidad humana» y «la belleza de la libertad» expresan sentimientos merecedores de encomio, no es menos cierto que son inadecuados para todo intento de persuasión racional. Conozco los peligros de abordar fríamente y con métodos puramente intelectuales un ideal de tan honda raíz emotiva para muchos y por el que todavía más gentes lucharon bravamente sin que jamás lo sometieran a análisis lógico. Más todavía: estoy seguro de que la causa de la libertad no prevalecerá si no despierta motivaciones emocionales. Ahora bien, aun cuando las reacciones instintivas que alimentaron siempre la lucha por la libertad son soporte indispensable, en modo alguno sirven de guía segura ni de protección bastante contra el error. Los mismos nobles sentimientos han sido movilizados en servicio de finalidades extremadamente perversas. Pero, sobre todo, la dialéctica que ha minado la libertad se basa principalmente en motivaciones lógicas, y hemos de hacerle frente con idénticas armas.

Quizá algunos lectores se sentirán turbados por la impresión de que no acepto la tesis de la libertad individual como indiscutible presupuesto ético, y que, al tratar de demostrar su valor, posiblemente hago hincapié en argumentos oportunistas. Tal ac-

titud es equivocada. Verdad es que, si se pretende convencer a los que no participan de nuestros supuestos morales, no debemos darlos por demostrados. Es preciso demostrar que la libertad no es meramente un valor singular, sino la fuente y condición necesaria de la mayoría de los valores morales[7]. Lo que una sociedad libre ofrece al individuo es mucho más de lo que podría conseguir si tan solo él gozara de libertad. Por lo tanto, no cabe apreciar plenamente el valor de la libertad hasta conocer cuánto difiere una sociedad de hombres libres de otra en que prevalezca la ausencia de libertad.

Debo advertir al lector que no espere que la discusión se mantenga siempre en el plano de los ideales elevados o de los valores espirituales. La libertad, en la práctica, depende de muchas realidades prosaicas, y todos los que deseen preservarla deben probar su devoción prestando la debida atención a los problemas cotidianos de la vida pública y difundiendo aquellas soluciones que los idealistas a menudo se inclinan a considerar vulgares cuando no sórdidas. Los dirigentes intelectuales del movimiento en pro de la libertad han limitado su atención, con demasiada frecuencia, al uso de la libertad que les era más querido, esforzándose poco en abarcar aquellas otras limitaciones que directamente no les afectaban[8].

Si deseamos abordar el tema del modo más llano y frío posible, forzosamente habremos de partir de verdades harto conocidas. El significado de algunas de las palabras indispensables se ha convertido en algo tan vago que es esencial que desde el comienzo nos pongamos de acuerdo sobre el sentido en que van a ser utilizadas. Se ha abusado tanto de las mismas y su significado ha sido tan tergiversado, que se ha podido decir: «la palabra libertad no significa nada en tanto no se le asigne un contenido específico, y con un leve esfuerzo se le puede dar el contenido que uno desee»[9]. Así pues, hemos de comenzar por explicar de qué libertad vamos a ocuparnos. La definición no adquirirá el necesario

rigor mientras no hayamos examinado también algunos otros términos igualmente vagos, tales como «coacción», «arbitrariedad» y «ley», que son indispensables en un estudio acerca de la libertad. Sin embargo, el análisis de dichos conceptos ha sido pospuesto hasta el comienzo de la segunda parte, a fin de que los áridos esfuerzos de aclaración de palabras no supongan obstáculos demasiado grandes antes de alcanzar las cuestiones fundamentales.

Mi pretensión de restablecer la filosofía de los hombres que viven en sociedad, filosofía que viene desarrollándose lentamente a lo largo de más de dos milenios, se ha visto fortalecida al advertir que ha sido capaz de superar, las más de las veces, la adversidad con fortaleza renovada. Uno de los periodos de decadencia de dicha filosofía ha coincidido precisamente con el transcurso de las últimas generaciones. Si a algunos, especialmente a los que viven en Europa, se les antojase que mi obra es una especie de encuesta sobre lo racional de un sistema que ya no existe, les responderé que si nuestra civilización no ha de declinar, aquel ordenamiento debe revitalizarse. La filosofía que le sirve de base permaneció estacionaria cuando el sistema alcanzó el máximo de su influencia, de la misma forma que frecuentemente ha progresado cuando el sistema se mantenía a la defensiva.

También es verdad que durante los últimos cien años ha realizado escasos progresos, hallándose actualmente a la defensiva. Ello no obstante, los ataques que se le han dirigido muestran cuáles son los puntos vulnerables que su forma tradicional ofrece. No es necesario que uno supere en talla intelectual a los grandes pensadores del pasado para comprender mejor cuáles son las condiciones esenciales de la libertad individual. Las experiencias de la última centuria nos han aclarado misterios que ni un Madison, un Mill, un Tocqueville o un Humboldt fueron capaces de percibir.

El que haya llegado el momento de poder reavivar esta tradición dependerá no solo de nuestro éxito en mejorarla, sino también del temple dé la actual generación. Fue abandonada en un momento en que las gentes no querían poner límite a su ambición por tratarse de un credo modesto e incluso humilde, basado en el reconocimiento de las limitaciones humanas, nacientes sus propugnadores de que, dada la capacidad del hombre, ni la sociedad mejor planificada satisfaría plenamente todos nuestros deseos. La tradición que defendemos se halla tan alejada del perfeccionismo como de precipitación e impaciencia del apasionado reformador cuya indignación te determinados males le impide muchas veces percatarse del daño y la justicia que la realización de sus planes probablemente provocará. Ambición, impaciencia y prisa son con frecuencia admirables en los individuos, pero perniciosas cuando guían e impulsan a quienes ejercen el poder coactivo y también cuando el logro de las mejoras depende de quienes, investidos de autoridad, llegan a presumir que el ejercicio de su misión les confiere superior sabiduría y, en su consecuencia, el derecho a imponer sus creencias a los demás. Tengo la esperanza de que nuestra generación haya aprendido que el afán de perfección de esta clase o aquella ha provocado reiteradamente la destrucción del nivel de decencia alcanzado por nuestras sociedades[10]. Con objetivos menos ambiciosos, armándonos de mayores dosis de ciencia y humildad, avanzaremos más rápidamente que a impulsos «de la confianza, saturada de soberbia y alta presunción, en la trascendente sabiduría y clarividencia de esta época»[11].

PRIMERA PARTE

EL VALOR DE LA LIBERTAD

A través de la historia, oradores y poetas han enaltecido la libertad, pero ninguno ha explicado el porqué de su importancia. Nuestra actitud frente a tal realidad está basada en si hemos de considerar la civilización como algo fijo o como algo en movimiento… En una sociedad que avanza, cualquier restricción de la libertad disminuye el número de posibilidades que se intenta lograr, con lo que se reduce el índice del progreso. En tal sociedad la libertad se concede a los individuos no en razón a que les proporcione un mayor bienestar, sino porque el término medio de ellos servirá al resto de nosotros mejor que si cumplieran cualquier clase de órdenes que supiéramos darles.

H. B. Phillips[1]

CAPÍTULO I

Libertad y libertades

> El mundo no ha tenido nunca una acertada definición de la palabra libertad, y justamente ahora el pueblo americano necesita mucho una. Todos nos pronunciamos por la libertad, pero cuando usamos la misma palabra no le damos idéntico significado… Existen dos cosas, no solamente diferentes, sino incompatibles, que designamos con el término «libertad».
>
> ABRAHAM LINCOLN[1]

1. La libertad como ausencia de coacción

Esta obra hace referencia a aquella condición de los hombres en cuya virtud la coacción que algunos ejercen sobre los demás queda reducida, en el ámbito social, al mínimo. Tal estado lo describiremos a lo largo de nuestra publicación como estado de libertad[2].

Como esta palabra también ha sido usada para describir muchas otras circunstancias de la vida, no sería oportuno comenzar preguntando lo que realmente significa[3]. Parece mejor declarar primero la condición que queremos significar cuando la utilizamos, y considerar los restantes significados únicamente con vistas a definir más certeramente lo que hemos aceptado.

El estado en virtud del cual un hombre no se halla sujeto a coacción derivada de la voluntad arbitraria de otro o de otros[4] se

distingue a menudo como libertad «individual» o «personal», y cuantas veces pretendamos recordar al lector que utilizamos la palabra «libertad» en tal sentido, emplearemos dicha expresión. En ocasiones, el término «libertad civil» se utiliza con idéntica significación, pero debemos evitarlo porque se presta demasiado a ser confundido con la denominada «libertad política»; inevitable confusión que se deduce del hecho de que lo «civil» y lo «político» derivan, respectivamente, de palabras latinas y griegas que significan lo mismo[5].

Incluso nuestro ensayo indicativo de lo que queremos significar por «libertad» habrá demostrado que describe un estado al que el hombre, viviendo entre sus semejantes, acaricia la esperanza de aproximarse lo más posible, pero que difícilmente puede aspirar a conseguir perfectamente. La tarea de una política de libertad debe, por tanto, consistir en minimizar la coacción o sus dañosos efectos e incluso eliminarlos completamente, si es posible.

De lo expuesto se deduce que el significado de libertad que hemos adoptado parece ser el original de la palabra[6]. El hombre, o al menos el hombre europeo, entra en la historia dividido en libre y esclavo, y esta distinción tiene un significado muy concreto. La libertad del libre puede haber diferido ampliamente, pero siempre dentro de un grado de independencia que el esclavo en modo alguno poseyó. Significó en todo momento la posibilidad de que una persona actuase según sus propias decisiones y planes, en contraste con la posición del que se hallaba irrevocablemente sujeto a la voluntad de otro, quien, de modo arbitrario, podía coaccionarle para que actuase o no en forma específica. La expresión que el tiempo ha consagrado para describir esta libertad es, por tanto, «independencia frente a la voluntad arbitraria de un tercero».

Este viejísimo significado de la «libertad» se ha descrito a veces como expresión más bien vulgar; pero si consideramos la confu-

sión que los filósofos han originado con sus intentos de mejorarlo o depurarlo, lo mejor que podemos hacer es aceptarlo. Sin embargo, más importante que estemos ante el significado original es que se trate de un significado preciso y que describa una cosa y solo una cosa: un estado apetecible por razones diferentes de aquellas que nos hacen desear otras cosas también denominadas «libertad». Veremos que, estrictamente hablando, esas varias «libertades» no son diferentes especies del mismo género, sino condiciones enteramente distintas, a menudo en conflicto unas con otras y que, por tanto, deberían ostentar claras diferenciaciones. Aunque en algunos de los restantes sentidos pudiera ser legítimo hablar de diferentes clases de libertad, tales como «libertad de» y «libertad para», en nuestro sentido la «libertad» es una, variando en grado pero no en clase.

En dicho último sentido, la «libertad» se refiere únicamente a la relación de hombres con hombres[7], y la simple infracción de la misma no es más que coacción por parte de los hombres. Esto significa, en particular, que la ponderación de las posibilidades físicas en virtud de las cuales una persona puede elegir en un momento dado no tiene directa relevancia para la libertad. El montañero que escala un pico difícil y que ve solo un camino para salvar su vida es incuestionablemente libre, aunque difícilmente podría decirse que tiene posibilidad de elección. Asimismo, la mayoría de las gentes tendrán todavía la suficiente conciencia del significado original de la palabra «libre» para comprender que, si aquel montañero cayese dentro de una gruta y fuese incapaz de salir de ella, solo en sentido figurado podría decirse que carecía de libertad, y que referirse a él como «despojado de la libertad» o «mantenido en cautiverio» sería utilizar dichos términos en un sentido diferente del que se les concede en las relaciones sociales[8].

La cuestión de cuántas vías de acción se abren a la persona es, desde luego, muy importante. Ahora bien, también es algo muy

diferente de hasta qué punto puede aquella seguir sus propios planes e intenciones en su actuación y en qué medida el patrón de su conducta es de su propio diseño, dirigido hacia fines para los que ha estado forzándose persistentemente, más bien que hacia necesidades creadas por otros con vistas a hacer de ella lo que quieran. El que una persona sea libre no depende del alcance de la elección, sino de la posibilidad de ordenar sus vías de acción de acuerdo con sus intenciones presentes o de si alguien más tiene el poder de manipular las condiciones hasta hacerla actuar según la voluntad del ordenancista más bien que de acuerdo con la voluntad propia. La libertad, por tanto, presupone que el individuo tenga cierta esfera de actividad privada asegurada; que en su ambiente exista cierto conjunto de circunstancias en las que los otros no pueden interferir.

Esta concepción de libertad solamente puede precisarse más tras examinar el referido concepto de coacción, tarea que llevaremos a cabo sistemáticamente después de considerar por qué es tan importante la libertad en cuestión; pero incluso antes de intentar dicha labor, acometeremos la de delinear el carácter de nuestro concepto algo más precisamente, contrastándolo con los otros significados que la palabra libertad ha adquirido. Tales significados tienen una cosa en común con el significado original, y es que también describen estados que la mayoría de los hombres miran como deseables. A su vez, entre los distintos significados existen otras conexiones que recurren a la misma palabra[9]. Nuestra inmediata tarea, por tanto, debe ser destacar las diferencias tan agudamente como nos sea posible.

2. Contraste con la libertad política

El primer significado de «libertad» con el que debemos contrastar nuestro uso de dicho término es uno cuya precisión está generalmente reconocida. Se trata de lo que comúnmente se denomina «libertad política», o sea, la participación de los hombres en la elección de su propio gobierno, en el proceso de la le-

gislación y en el control de la administración. Dicha idea deriva de la aplicación de nuestro concepto a grupos de hombres tomados en conjunto a los que se otorga una especie de libertad colectiva. Sin embargo, en este específico sentido un pueblo libre no es necesariamente un pueblo de hombres libres; nadie necesita participar de dicha libertad colectiva para ser libre como individuo. Difícilmente puede sostenerse que los habitantes del distrito de Columbia o los extranjeros residentes en los Estados Unidos o las personas demasiado jóvenes para ejercer el derecho de voto no disfrutan de completa libertad personal porque no participan de la libertad política[10].

Sería también absurdo argumentar que los jóvenes que inician su vida activa son libres porque han prestado su consentimiento al orden social dentro del cual nacieron: un orden social cuya alternativa probablemente no conocen y que incluso toda una generación que pensara diferente de sus padres podría alterar solamente después de haber alcanzado la edad de la madurez. Sin embargo, esto ni les ata ni necesita atarles. La relación que a menudo se busca entre tal consentimiento del orden político y la libertad individual es una de las fuentes corrientes de confusión del significado de esta última. Desde luego, cualquier individuo tiene derecho a «identificar la libertad… con el proceso de participación activa en el poder público y en la pública elaboración de las leyes»[11]. Únicamente debe aclararse que todo el que procede así alude a un estado distinto del aquí referido, y que el uso vulgar de la misma palabra para describir tan diferentes condiciones no significa que la una sea en cualquier sentido el equivalente o el sustitutivo de la otra[12].

El peligro de confusión radica en que se tiende a oscurecer el hecho de que una persona por sí pueda consentir su esclavitud y de esta forma admitir su renuncia a la libertad en el sentido originario de la misma. Sería difícil mantener que un hombre que voluntaria, pero irrevocablemente, hubiera vendido sus servi-

cios, por un largo período de años, a una organización militar tal como la Legión Extranjera, en virtud de tal acto continuase libre en el sentido que nosotros damos a la libertad; o que un jesuita que, viviendo para los ideales del fundador de su orden, se considerase a sí mismo «como un cadáver sin inteligencia ni voluntad», pudiera también ser descrito como libre[13]. Quizá el hecho de haber visto a millones de seres votar su completa subordinación a un tirano haya hecho comprender a nuestra generación que la elección del propio gobierno no asegura necesariamente la libertad. Por añadidura, parecería obtuso discutir el valor de la libertad si cualquier régimen aprobado por el pueblo fuera por definición un régimen de libertad.

La aplicación del concepto de libertad en sentido colectivo más bien que en sentido individual se aclara cuando hablamos de los deseos de un pueblo de liberarse del yugo extranjero y de determinar su propio destino. En este caso utilizamos «libertad» en sentido de ausencia de coacción de un pueblo como tal. Los partidarios de la libertad individual han simpatizado generalmente con tales aspiraciones de independencia nacional, y ello ha conducido a la constante pero incómoda alianza entre los movimientos nacionales y liberales durante el siglo XIX. Pero aunque el concepto de independencia nacional sea análogo al de la libertad individual, no es el mismo, y el esfuerzo para conseguir la primera no siempre se ha traducido en un acrecentamiento de la segunda. A veces tal esfuerzo ha llevado a un pueblo a preferir el déspota de su propia raza al gobierno liberal de la mayoría extranjera, y a menudo ha facilitado el pretexto para despiadadas restricciones de la libertad individual de los miembros de las minorías. Incluso, aunque el deseo de libertad del individuo y el deseo de libertad del grupo al cual pertenece descansen a menudo en emociones y sentimientos iguales, es todavía necesario mantener los dos conceptos claramente diferenciados.

3. Contraste con la «libertad interior»

Otro significado diferente de «libertad» es el de «interior» o «metafísica» (y a veces también «subjetiva»)[14]. Se trata de algo que quizá está más íntimamente emparentado con la libertad individual y, por lo tanto, se confunde más fácilmente con ella. La libertad de que ahora nos ocupamos se refiere a la medida en que una persona se guía en sus acciones por su propia y deliberada voluntad, por su razón y permanente convicción más bien que por impulsos y circunstancias momentáneas. Sin embargo, lo opuesto a «libertad interior» no es la coacción ajena, sino la influencia de emociones temporales, la debilidad moral o la debilidad intelectual. Si una persona no acierta a hacer lo que después de sobrias reflexiones ha decidido, si sus intenciones o fortaleza le fallan en el momento decisivo y no lleva a cabo lo que en cierta medida todavía desea hacer, debemos afirmar que no es libre, que es «esclava de sus pasiones». Ocasionalmente utilizamos dichos términos cuando decimos que la ignorancia o la superstición impiden a los hombres hacer lo que deberían hacer si estuvieran mejor informados y, por lo tanto, proclamamos que «el conocimiento hace libre».

El que una persona sea o no capaz de escoger inteligentemente entre distintas alternativas o de adherirse a la resolución adoptada constituye problema distinto al de si otras gentes le impondrán su voluntad. No obstante, claramente se vislumbra que no deja de haber cierta conexión entre tales planteamientos, puesto que las condiciones que para unos constituyen coacción son para otros meras dificultades ordinarias que han de superarle de acuerdo con 1% fuerza de voluntad de las personas afectadas. En esa medida, la «libertad interior» y la «libertad» en el sentido de ausencia de coacción determinarán conjuntamente hasta dónde una persona se aprovechará de su conocimiento de las oportunidades. Es muy importante mantener los dos conceptos independientes, por la relación que el de «libertad interior» tiene con la confusión filosófica que deriva del término «libre albedrío». Po-

cas creencias han hecho más para desacreditar el ideal de libertad como la errónea de que el determinismo científico ha destrozado las bases de la responsabilidad individual. Más adelante (en el capítulo V) consideraremos tales conclusiones con amplitud. Ahora no pretendemos otra cosa que poner al lector en guardia contra ese especial confusionismo y contra el mencionado sofisma de que solo somos libres si en cierto sentido hacemos lo que deberíamos hacer.

4. Contraste con la libertad como poder

Ninguna de las confusiones de la libertad individual con diferentes conceptos designados por la misma palabra es tan peligrosa como la que corresponde a un tercer uso de la palabra al cual ya nos hemos referido brevemente: el empleo de «libertad» para describir la facultad física de «hacer lo que uno quiera»[15], el poder de satisfacer nuestros deseos o la capacidad de escoger entre las alternativas que se abren ante nosotros. Esta clase de «libertad» aparece en los sueños de muchas gentes en forma de ilusión de volar. Se les antoja que están liberados de la fuerza de la gravedad y que pueden moverse «tan libres como un pájaro» hacia donde deseen, o que tienen el poder de alterar a su conveniencia el mundo que les rodea.

Tal metafórico uso de la palabra fue frecuente durante mucho tiempo; pero hace pocos años, comparativamente, no abundaban los que confundían formalmente esta «libertad» sin cortapisas, esta libertad que significa omnipotencia, con la libertad individual que un orden social puede asegurar. Solo cuando la confusión fue deliberadamente cultivada como integrante de los argumentos socialistas, se hizo peligrosa. Una vez que se admite la identificación de libertad con poder, no hay límites a los sofismas en cuya virtud el atractivo que ejerce la palabra libertad se utiliza como justificación de medidas que destrozan la libertad individual[16], como tampoco se les ve fin a los fraudes de quienes exhortan a las gentes en nombre de la libertad a abdicar de la

misma. Con la ayuda de tal equívoco, la noción de poder colectivo en la esfera pública ha sido sustituida por la libertad individual, de esta forma, en los estados totalitarios la libertad ha sido suprimida en nombre de la libertad.

La transición del concepto de libertad individual al de libertad como poder ha sido favorecida por la tradición filosófica, que al definir la libertad usa la palabra «limitación» donde nosotros hemos usado «coacción». Quizá «limitación» fuese la palabra más conveniente si se recordase siempre que en su estricto sentido presupone la acción de un agente humano que prohíbe[17]. Utilizada en tal sentido, nos recuerda con mucha propiedad que infringir la libertad consiste principalmente en impedir que los hombres obren, mientras que la coacción entraña principalmente el obligarles a obrar en un sentido determinado. Ambos aspectos son igualmente importantes, y, para precisar, probablemente definiríamos la libertad como ausencia de limitación y coacción[18]. Desgraciadamente ambas palabras también se utilizan para las influencias sobre las acciones humanas que no provienen de otros hombres, y es demasiado fácil pasar de definir la libertad como ausencia de limitación a definirla como «ausencia de obstáculos para la realización de nuestros deseos»[19] o incluso, más generalmente, como «la ausencia de impedimentos externos»[20]. Esto equivale a interpretarla como poder efectivo para hacer todo lo que uno quiera.

Tal interpretación de la libertad es particularmente ominosa, porque ha penetrado profundamente en los usos de algunos de los países donde de hecho la libertad individual todavía se conserva en gran medida. En los Estados Unidos ha llegado a ser ampliamente aceptada como piedra básica de la filosofía política dominante en los círculos «liberales». Reconocidos dirigentes intelectuales «progresistas», tales como J. R. Commons[21] y John Dewey, han divulgado una ideología en la que «libertad es poder, efectivo poder para actuación específica» y la «exigencia de

libertad es exigencia de poder»[22], mientras que la ausencia de coacción constituye «el lado negativo de la libertad» y «ha de valorarse solo como un medio para la libertad, que es poder»[23].

5. Conceptos inmensurables

La confusión de la libertad como poder con la libertad en su significado original conduce inevitablemente a la identificación de libertad con riqueza[24] y hace posible explotar toda la atracción que la palabra libertad arrastra en apoyo de la petición de redistribución de la riqueza. Aunque libertad y riqueza sean dos realidades que la mayoría de nosotros deseamos, y aunque a menudo necesitemos de ambas para obtener lo que apetecemos, todavía continúan siendo diferentes. El que yo sea o no dueño de mí mismo y pueda o no escoger mi propio camino, y el que las posibilidades entre las que yo deba escoger sean muchas o pocas, son dos cuestiones totalmente distintas. El cortesano que vive lujosamente, pero subordinado a la voz y mandato de su príncipe puede ser mucho menos libre que el pobre labriego o artesano; menos capaz de vivir su vida y de escoger sus propias oportunidades. Similarmente, el general en jefe de un ejército o el director de un gran proyecto de construcción pueden manejar enormes poderes que en determinados aspectos resulten totalmente incontrolables, y, sin embargo, cabe muy bien que sean menos libres y estén más sujetos a cambiar sus intenciones y planes como consecuencia de la decisión de un superior; que disfruten de menor capacidad para cambiar su propia vida o decidir lo que para ellos es más importante que el pastor o el campesino más pobre.

Si se quiere cierta claridad en la discusión sobre la libertad, su definición no debe depender de que todos consideren o no tal clase de libertad como algo bueno. Es muy probable que haya hombres que no valoren la libertad que poseen, que no vean que de ella deducen grandes beneficios y que estén dispuestos a abdicar de la misma para obtener otras ventajas: incluso pudiera ocu-

rrir que la necesidad de actuar de acuerdo con sus propios planes y decisiones pudiera sentirse por esos mismos más como una carga que como una ventaja. Ahora bien, la libertad debe ser deseable, aunque no todas las personas obtengan ventajas de ella. Tendríamos que considerar si los beneficios que la mayoría deducen de la libertad dependen de la utilización de la oportunidad que aquella les ofrece y si los argumentos en pro de la libertad realmente se apoyan en que la mayoría de los hombres la quieren. Pudiera muy bien ocurrir que los beneficios que recibimos de la libertad de todos no derivasen de lo que la mayoría de la gente reconoce como efectos de la misma; incluso suceder que la libertad produjese sus efectos beneficiosos tanto a través de la disciplina que nos impone como mediante las más visibles oportunidades que ofrece.

Por encima de todo, sin embargo, tenemos que reconocer que podemos ser libres y continuar siendo desgraciados. La libertad no significa la posesión de toda clase de bienes[25] o la ausencia de todos los males. Es indudable que ser libre puede significar libertad para morir de hambre, libertad para incurrir en costosas equivocaciones o libertad para correr en busca de riesgos mortales. En el sentido que usamos el término, el vagabundo que carece de dinero y que vive precariamente gracias a una constante improvisación, es ciertamente más libre que el soldado que cumple el servicio militar forzoso, dotado de seguridad y relativo bienestar. Pero si la libertad puede, por tanto, no parecer siempre preferible a otros bienes, es un bien concreto que necesita un nombre preciso. Y aunque «libertad política» y «libertad interior» son usos alternativos de un término hace tiempo establecido, que deben utilizarse con alguna cautela sin causar confusión, es cuestionable si debería tolerarse el uso de la palabra «libertad» en el sentido de «poder».

No obstante, en cualquier caso, debe evitarse la sugerencia de que, debido al empleo de la misma palabra, dichas «libertades»

son diferentes especies del mismo género. He ahí el origen de un peligroso disparate, de una trampa verbal que conduce a la más absurda de las conclusiones[26]. La libertad en el sentido de poder, es decir, la libertad política, y la libertad interior no son de la misma clase que la libertad individual; no podemos ganar elementos comunes de la libertad en el balance final mediante el sacrificio de parte de alguna de ellas con vistas a obtener más de la otra. Únicamente cabe que obtengamos ciertos resultados buenos en lugar de otros mediante un cambio de alguna de tales libertades por la que se prefiere. Ahora bien, sugerir que hay en ellas un elemento común que nos autoriza a hablar del efecto que dicho cambio produce en la libertad implica un enorme confusionismo, es decir, la más cruda clase de realismo filosófico, que da por sentado que, describiéndose dichas condiciones con la misma palabra, debe existir un elemento común en ellas. Nosotros queremos esas libertades por razones diferentes y su presencia o ausencia tienen diferentes efectos. Cuando se trata de elegir entre ellas, no cabe hacerlo preguntando si en conjunto la libertad se incrementará, sino decidiendo cuál de dichos diferentes estados valoramos más.

6. Libertad y esclavitud

Se objeta a menudo que nuestro concepto de libertad es meramente negativo[27]. Ello resulta verdad en el sentido de que la paz también es un concepto negativo o de que la seguridad o la tranquilidad o la ausencia de cualquier impedimento o mal son negativos. La libertad pertenece a esta clase de conceptos, ya que define la ausencia de un particular obstáculo: la coacción que deriva de la voluntad de otros hombres. La libertad únicamente se convierte en positiva a través del uso que de ella hacemos. No nos asegura oportunidades especiales, pero deja a nuestro arbitrio decidir el uso que haremos de las circunstancias en que nos encontramos.

Ahora bien, aunque los usos de la libertad son muchos, la libertad es una. Las libertades únicamente aparecen cuando la libertad falta, y son los especiales privilegios y exenciones que grupos e individuos pueden adquirir mientras el resto permanece más o menos esclavizado. Históricamente, el camino de la libertad ha conducido al logro de especiales libertades. Ahora bien, todo aquello que permite hacer cosas específicas no es libertad, a pesar de designarlo como «una libertad»; en tanto que la libertad es compatible con la no permisión para hacer cosas específicas, se carece de ella si uno necesita permiso para llevar a cabo la mayor parte de cuanto puede hacer. La diferencia entre libertad y libertades es la que existe entre una condición en virtud de la cual se permite todo lo que no está prohibido por las reglas generales y otra en la que se prohíbe todo lo que no está explícitamente permitido.

Si examinamos una vez más el elemental contraste entre libertad y esclavitud, veremos claramente que el carácter negativo de la libertad en nada disminuye su valor. Ya hemos mencionado que utilizamos la palabra en su más viejo significado. Un breve examen de las diferencias reales que distinguen la relación del hombre libre y la del esclavo nos ayudará a fijarlo. Nuestro amplio conocimiento del problema se remonta hasta la más antigua de las comunidades libres: las ciudades de la antigua Grecia. Los numerosos decretos de liberación de esclavos que han sido encontrados nos proporcionan una clara descripción de lo más esencial. Existían cuatro derechos que la obtención de la libertad confería regularmente. Los decretos de manumisión, normalmente, concedían al antiguo esclavo, en primer lugar, «estado legal como miembro, protegido de la comunidad»; en segundo lugar, «inmunidad frente a un arresto arbitrario»; en tercer lugar, el «derecho a trabajar en lo que él deseara», y en cuarto lugar, «el derecho de trasladarse de un punto a otro del territorio de acuerdo con su propia elección»[28].

La lista anterior contiene la mayoría de lo que los siglos XVIII y XIX consideraron condiciones esenciales de la libertad. Dicha relación omite el derecho a poseer bienes propios debido a que incluso los esclavos podían tenerlos[29]. Con la adición de este derecho se comprenden todos los elementos requeridos para proteger a un individuo contra la coacción. Sin embargo, nada se dice acerca de las otras libertades que hemos considerado, para no hablar en absoluto de «las nuevas libertades» que últimamente nos ofrecen como sustitutivos de la libertad. Ciertamente que un esclavo no será libre por la mera obtención del derecho a votar, como tampoco cualquier grado de «libertad interior» que posea hará de él otra cosa que no sea un esclavo, y, sin embargo, muchos filósofos idealistas han tratado de convencernos de lo contrario. Asimismo, ni el grado de lujo o de bienestar de que disfrute ni el poder que ejerza sobre los otros hombres o sobre los recursos de la naturaleza alterarán su dependencia de la arbitraria voluntad del dueño. Ahora bien, si este hombre se halla sujeto a idénticas leyes que todos sus conciudadanos, no puede ser objeto de confinamiento arbitrario, tiene posibilidad de escoger su trabajo y es capaz de poseer y adquirir propiedad, ningún otro hombre o grupo de hombres, en tal supuesto, podrá ejercer coacción sobre él y obligarle a sus mandatos.

7. Libertad, coacción y ley

Nuestra definición de libertad depende del significado del término coacción y no será precisa hasta que hayamos definido esta última. De hecho tendremos también que dar un significado más exacto a ciertos conceptos relacionados íntimamente con ella, y especialmente el de arbitrariedad y el de normas generales o leyes. Lógicamente deberíamos, por tanto, proceder ahora a un análisis similar de tales conceptos. Trátase de una investigación que no cabe eludir. Sin embargo, antes de pedir al lector que siga adelante en lo que pudiera parecerle estéril tarea de precisar el significado de ciertos términos, acometeremos la explicación de

por qué la libertad, tal como la hemos definido, es tan importante. Y resumiremos nuestros esfuerzos formulando definiciones precisas únicamente al comienzo de la segunda parte de este libro, es decir, cuando procedamos a examinar los aspectos legales del régimen de libertad. Bastará, por el momento, consignar unas pocas observaciones que nos permitan anticipar el resultado a que a de conducirnos un estudio más sistemático del concepto de coacción. No se nos oculta que la adopción de esta fórmula abreviada resulta algo dogmático que tendremos que justificar más tarde.

Por «coacción» queremos significar presión autoritaria que una persona ejerce en el medio ambiente o circunstancia de otra. La persona sobre la que se ejerce dicha presión, en evitación de mayores males, se ve forzada a actuar en desacuerdo con un plan coherente propio y a hacerlo al servicio le los fines de un tercero. Excepto en lo que se refiere a elegir el menor mal, la persona que se halla en esa situación, a la que forzosamente ha legado por causa de otro, es incapaz no solo de usar su propia inteligencia y conocimiento, sino de perseguir sus propios fines y creencias. La coacción es precisamente un mal, porque elimina al individuo como ser pensante que tiene un valor intrínseco y hace de él un mero instrumento en la consecución de los fines de otro. La libre acción, en virtud de la cual una persona persigue sus propios objetivos utilizando los medios que le indica su personal conocimiento, tiene que basarse en datos que nunca pueden moldearse a voluntad de otro. Presupone la existencia de una esfera conocida, cuyas circunstancias no pueden ser conformadas por otra persona hasta el punto de dejar a uno tan solo la elección prescrita por aquella.

La coacción, sin embargo, no puede evitarse totalmente, porque el único camino para impedirla es la amenaza de coacción[30]. La sociedad libre se ha enfrentado con este problema confiriendo al Estado el monopolio de la coacción[31], intentando limitar el

poder estatal a los casos que sea necesario ejercerlo e impidiendo que dicha coacción se ejercite por personas privadas. Esto es posible únicamente porque el Estado protege las esferas privadas de actuación de los individuos contra la interferencia de otros y delimita dichas esferas privadas, no mediante una adscripción específica, sino creando las condiciones para que el individuo pueda determinar su propio campo de acción apoyándose en reglas que le dicen cuál será la actuación del gobernante ante diferentes tipos de situaciones.

La coacción que el poder público debe utilizar para dicho fin se reduce al mínimo y resulta tan inocua como sea posible mediante la subordinación a normas generales conocidas, de forma que en la mayoría de los casos el individuo no necesita ser objeto de coacción a menos que por sí mismo se coloque en una situación como consecuencia de la cual dicho individuo sabe que tal coacción tiene que ocurrir. Incluso cuando la coacción es inevitable, queda privada de sus más dañosos efectos encerrándola dentro de deberes limitados y previsibles o al menos haciéndola independiente de la arbitraria voluntad de otra persona. Siendo la coacción impersonal y dependiendo en general de reglas abstractas cuyos efectos sobre los individuos no es posible prever en el momento en que se establecieron, incluso los actos coercitivos de la autoridad se convierten en datos sobre los que el individuo puede basar sus propios planes. La coacción, de acuerdo con reglas conocidas, y que generalmente es el resultado de circunstancias ante las que la persona objeto de aquella se ha colocado por sí misma, se convierte entonces en un instrumento que asiste a los individuos por igual en la persecución de sus propios fines y no en un medio utilizable para los fines de otros.

CAPÍTULO II

El poder creador de la civilización libre

> La civilización progresa al aumentar el número de cosas importantes que podemos ejecutar sin pensar en ellas. Las operaciones del pensamiento son como las cargas de caballería en una batalla; están estrictamente limitadas en número; requieren caballos de refresco y deben darse únicamente en los momentos decisivos.
>
> A. N. WHITEHEAD[1]

1. La civilización y el desarrollo del poder

La sentencia socrática de que el reconocimiento de la ignorancia es el comienzo de la sabiduría tiene profunda significación para nuestra comprensión de la sociedad. El primer requisito en relación con esto último es que nos percatemos de lo mucho que la necesaria ignorancia del hombre le ayuda en la consecución de sus fines. La mayoría de las ventajas de la vida social, especialmente en las formas más avanzadas que denominamos «civilización», descansa en el hecho de que el individuo se beneficia de más conocimientos de los que posee. Cabría decir que la civilización comienza cuando en la persecución de sus fines el individuo puede sobrepasar los límites de su ignorancia aprovechándose de conocimientos que no poseía. Los filósofos y estudiosos de la sociedad la han glosado generalmente considerando tal ignorancia

como imperfección menor que puede ser más o menos descuidada. Pero aunque el examen de los problemas sociales o morales basados en la presunción del perfecto conocimiento pueda ser útil ocasionalmente como ejercicio preliminar de lógica, resulta de poca utilidad para el intento de explicar el mundo real. Los problemas están dominados por la «dificultad práctica» de que, de hecho, nuestro conocimiento se halla muy lejos de la perfección. Quizá sea natural que los científicos tiendan a cargar el acento en lo que conocemos; sin embargo, en el campo de lo social, donde lo que no conocemos es a menudo tanto más importante, las consecuencias de dicha tendencia pueden llevamos al extravío. Muchas de las construcciones utópicas carecen de valor, porque siguen la dirección de los teorizantes que dan por descontada la posesión de un conocimiento perfecto.

Debe admitirse, sin embargo, que nuestra ignorancia constituye una materia peculiarmente difícil de analizar. Por definición, de buenas a primeras, pudiera parecer imposible razonar acerca de ella. Ciertamente, no podemos especular inteligentemente de algo acerca de lo cual nada sabemos, pero al menos hemos de ser capaces de plantear los interrogantes, aunque no conozcamos las respuestas. Ello requiere cierto genuino conocimiento de la clase de mundo que estamos considerando. Para entender de qué forma funciona la sociedad hay que intentar definir la naturaleza general y el grado de nuestra ignorancia respecto a aquella. Aunque no podamos ver en la oscuridad, habremos de ser capaces de trazar los límites de las áreas oscuras.

Las engañosas consecuencias de la manera usual de acercarse a estos problemas aparecen claramente al examinar el significado de la siguiente afirmación: el hombre ha creado su civilización y, por lo tanto, también puede cambiar sus instituciones como guste.

Dicha afirmación estaría justificada únicamente si el hombre hubiese creado la civilización deliberadamente, con completo

conocimiento de lo que estaba haciendo, o si tal hombre, por lo menos, conociese claramente la manera de mantenerla. En cierto sentido es verdad que el hombre ha creado su civilización y que esta constituye una producción de las acciones humanas, o más bien de las acciones de unos pocos centenares de generaciones; sin embargo, ello no significa que la civilización sea el resultado de los designios humanos o que incluso los hombres sepan de qué depende su funcionamiento y continuada existencia[2].

La idea de que el hombre está dotado de una mente capaz de concebir y crear civilización es fundamentalmente falsa. El hombre no impone simplemente sobre el mundo que le rodea un patrón creado por su mente. La mente humana es en sí misma un sistema que cambia constantemente como resultado de sus esfuerzos para adaptarse al ambiente que le rodea. Sería erróneo creer que para conseguir una civilización mejor no hay más que poner en marcha las ideas que ahora nos guían. Para progresar tenemos que permitir una continua revisión de nuestros ideales y concepciones presentes, precisos para experiencias posteriores. Somos tan poco capaces de concebir lo que la civilización será o podrá ser de aquí a cien años, o incluso de aquí a veinticinco años, como nuestros antepasados medievales o incluso nuestros abuelos lo fueron para prever nuestra forma de vivir hoy[3].

La concepción del hombre que construye deliberadamente su civilización brota de un erróneo intelectualismo para el que la razón humana es independiente de la naturaleza y posee conocimientos y capacidad de razonar independientes de la experiencia. Sin embargo, el desarrollo de la mente humana es parte del desarrollo de la civilización. El estado de la civilización en un momento dado determina el alcance y las posibilidades de los fines y valores humanos. La mente humana no puede nunca prever sus propios progresos. Aunque debamos esforzarnos siempre en el logro de nuestros objetivos presentes, también hay que te-

ner en cuenta las nuevas experiencias y los futuros sucesos a fin de decidir cuál de tales objetivos se conseguirá.

Resulta exagerado declarar, como lo ha hecho un moderno antropólogo, que «no es el hombre quien controla la cultura, sino todo lo contrario»; pero conviene recordar con tal autor que «únicamente nuestra profunda y amplia ignorancia de la naturaleza de la cultura hace posible la creencia de que la dirigimos y gobernamos»[4]. Esta última afirmación sugiere al menos una corrección importante de la concepción intelectualista, y su recuerdo nos ayudará a lograr una imagen más verdadera de la incesante relación entre los esfuerzos conscientes en pro de lo que nuestro intelecto describe como alcanzable y el funcionamiento de las instituciones, tradiciones y costumbres, que, unidas, producen a menudo resultados muy diferentes de aquellos que pretendíamos.

En dos importantes respectos el conocimiento consciente que guía las acciones individuales constituye parte de las condiciones que facilitan al individuo el logro de sus fines. En primer lugar, tenemos el hecho de que la mente humana es en sí misma un producto de la civilización dentro de la cual el hombre ha crecido y que desconoce mucho de la experiencia que la ha formado, experiencia que la auxilia encarnada en los hábitos, convenciones, lenguajes y creencias morales que entran en su composición. En segundo lugar, el conocimiento que cualquier mente individual manipula conscientemente es solo una pequeña parte del conocimiento que en cualquier momento contribuye al éxito de sus acciones. Cuando pensamos en las sumas de conocimiento poseído por otros individuos que constituyen condición esencial para la prosecución con éxito de nuestros objetivos individuales, la magnitud de la ignorancia de las circunstancias que fundamentan el resultado de nuestra acción se nos aparece con caracteres de vértigo. El conocimiento existe únicamente como conocimiento individual. Hablar del conocimiento de la sociedad co-

mo un todo no es otra cosa que una metáfora. Jamás existe como total general la suma de conocimientos de todos los individuos. El gran problema estriba en la manera de aprovecharse de este conocimiento, que existe solamente disperso como partes diferentes y separadas y a veces como creencias en conflicto de todos los hombres.

En otras palabras: como miembro de una sociedad civilizada, el hombre puede perseguir sus fines individuales con mucho más éxito del que obtendría actuando como francotirador, porque la civilización nos facilita constantemente el aprovechamiento del conocimiento que individualmente no poseemos y porque cada individuo, al utilizar su particular conocimiento, ayuda a otros individuos desconocidos. Sabemos poco de los singulares hechos a que continuamente se ajusta toda la actividad social para proporcionar lo que hemos aprendido a esperar. Pero aún sabemos menos de las fuerzas que operan este ajuste mediante una coordinación apropiada de las actividades individuales. Nuestra actitud cuando descubrimos nuestro limitado conocimiento de lo que nos hace cooperar es, en conjunto, una actitud de resentimiento más que de admiración o de curiosidad. Mucho de nuestro impetuoso y ocasional deseo de destrozar la total e intrincada maquinaria de la civilización se debe a esa incapacidad del hombre para comprender lo que está haciendo.

2. Manera de utilizar la experiencia

Identificar el desarrollo de la civilización con el desarrollo del conocimiento sería, sin embargo, equivocado si por este último significásemos tan solo el conocimiento explícito y consciente de los individuos, el conocimiento que nos facilita expresar que esto o aquello es de esta forma o de la otra[5]. Menos aún se puede limitar al conocimiento científico. Para entender más tarde nuestra argumentación es importante recordar que, contrariamente a una opinión de moda[6], el conocimiento científico no agota en absoluto todo el conocimiento explícito y consciente

de que la sociedad hace constante uso. Los métodos científicos de investigación del conocimiento no son capaces de satisfacer todas las necesidades de conocimiento explícito de la sociedad. No todo el conocimiento de los siempre mudables hechos especiales que el hombre continuamente utiliza se presta a una organización o exposición sistemática: gran parte del mismo existe únicamente disperso entre innumerables individuos. Lo mismo cabe aplicar a esta parte importante del conocimiento experto que no es conocimiento sustantivo, sino mero conocimiento de dónde y cómo se encuentra la información necesaria[7]. Sin embargo, para nuestro actual propósito, esta distinción entre diferentes clases de conocimiento racional no es la más importante, y así cuando hablemos de conocimiento explícito agruparemos dichas clases distintas.

El desarrollo del conocimiento y el desarrollo de la civilización son lo mismo únicamente cuando por tal conocimiento significamos algo que incluye todas las adaptaciones humanas al medio que nos rodea y al que han sido incorporadas las experiencias pasadas. En este sentido, ni todo el conocimiento es parte de nuestro intelecto ni nuestro intelecto la totalidad de nuestro conocimiento. Todas nuestras costumbres, conocimientos prácticos, actitudes emocionales, instrumentos e instituciones son, en este sentido, adaptaciones a experiencias pasadas que se han desarrollado por eliminación selectiva de las conductas menos convenientes y que constituyen con mucho la indispensable base del éxito en la acción, de la misma forma que lo es nuestro conocimiento consciente. No todos los factores no racionales que refuerzan nuestra acción conducen siempre al éxito. Algunos de ellos pueden conservarse largo tiempo sobreviviendo a su utilidad, e incluso cuando han llegado a ser un obstáculo más que una ayuda. Sin embargo, no podemos actuar sin ellos, e incluso la utilización con éxito de nuestro intelecto se apoya en su constante uso.

El hombre se enorgullece del aumento de su conocimiento; no obstante, como resultado de lo que él mismo ha creado, se han acrecentado constantemente las limitaciones de su conocimiento constante y, por lo tanto, el grado de su significante ignorancia para la acción consciente. Desde los comienzos de la ciencia moderna, incluso las mentes más privilegiadas han constatado que «el grado de reconocida ignorancia crecerá con los avances de la ciencia»[8]. Desgraciadamente, la consecuencia más popular de tal progreso científico ha sido la creencia, aparentemente compartida por muchos científicos, de que el grado de nuestra ignorancia disminuye fuertemente y, por lo tanto, podemos pretender un más amplio y deliberado control de todas las actividades humanas. A esto último se debe que los intoxicados con el progreso del conocimiento se conviertan tan a menudo en enemigos de la libertad. A la vez que el desarrollo de nuestro conocimiento de la naturaleza descubre constantemente nuevos reinos de ignorancia, la creciente complejidad de la civilización que tal conocimiento permite construir entraña nuevos obstáculos para la comprensión intelectual del mundo que nos rodea. Cuanto mayor es el conocimiento que los hombres poseen, menor es la parte del mismo que la mente humana puede absorber. Cuanto más civilizados somos, más ignorancia acusamos de las realidades en que se basa el funcionamiento de la civilización. La misma división del conocimiento aumenta la necesaria ignorancia del individuo sobre la mayor parte de tal conocimiento.

3. Transmisión de la experiencia

Cuando hablamos de transmisión y comunicación del conocimiento nos referimos a dos aspectos del proceso de la civilización que ya hemos distinguido: la transmisión en el tiempo de nuestra acumulación de conocimiento y la comunicación entre los contemporáneos de información sobre la cual puedan basar su acción. Estos dos aspectos no pueden separarse con mucha precisión, puesto que los medios de comunicación entre contem-

poráneos son parte de la herencia cultural que constantemente utiliza el hombre en la persecución de sus fines.

En el campo de la ciencia estamos más familiarizados con el proceso de acumulación y transmisión del conocimiento, en tanto que ambos aspectos muestran las leyes generales de la naturaleza y los hechos concretos del mundo en que vivimos. Pero aunque se trata de la parte más sobresaliente de nuestra acumulación de conocimiento heredado y a la vez de la única parte que necesariamente conocemos, en el sentido ordinario del «conocer», todavía sigue siendo tan solo una parte. En adición a ella tenemos a nuestra disposición muchos instrumentos —en el más amplio sentido de tal palabra— perfeccionados por los humanos, que nos facilitan la utilización del medio que nos rodea. Tales instrumentos son el resultado de experiencias de sucesivas generaciones que nos han precedido, y una vez que cualquiera de ellos está a nuestro alcance, se usa sin conocer por qué es mejoro incluso qué sustitutivos tiene.

El acervo de «instrumentos» ideados por el hombre y que constituye parte importante de su adaptación al mundo que le rodea comprende mucho más que herramientas materiales. En gran medida está integrado por formas de conducta que habitualmente seguimos sin saber por qué, las denominadas tradiciones e instituciones que utilizamos porque están a nuestro alcance como producto de un crecimiento acumulativo y sin que jamás hayan sido ideadas por una sola inteligencia. Generalmente, el hombre no solo ignora por qué usa los instrumentos a su disposición de una forma o de otra, sino también hasta qué grado depende de que sus acciones tomen una determinada forma en vez de otra distinta. De ordinario desconoce hasta qué punto el éxito de sus esfuerzos viene determinado por su conformidad con hábitos de los que ni siquiera es sabedor. Esto último, probablemente, es tan verdad en el caso del hombre civilizado como en el del hombre primitivo. Concurriendo con el crecimiento del co-

nocimiento consciente, tiene lugar siempre una acumulación de instrumentos igualmente importante, en el amplio sentido ya señalado de formas ensayadas y generalmente adoptadas de hacer las cosas.

En este momento no nos preocupa tanto el conocimiento que se nos ha facilitado o la creación de nuevos instrumentos que se emplearían en el futuro como la forma en que la experiencia corriente se utiliza para ayudar a aquellos que directamente no han contribuido a su logro. Tamo como nos sea posible dejaremos el progreso en el tiempo para el próximo capítulo y nos limitaremos aquí a la forma en que ese conocimiento disperso y los diferentes conocimientos prácticos, las variadas costumbres y oportunidades de los individuos miembros de la sociedad contribuyen a lograr el ajuste de sus actividades a las circunstancias siempre cambiantes.

Cada cambio en las conclusiones hará necesaria alguna mutación del uso de los recursos, de la dirección y clase de las actividades humanas, de las costumbres y las prácticas. Y cada cambio en las acciones de los afectados en primera instancia requerirá posteriores ajustes que se extenderán gradualmente a toda la sociedad. De esta manera, cada cambio, en cierto sentido, le crea un «problema» a la sociedad, incluso aunque ningún individuo lo perciba así. La «solución» de este problema tiene lugar mediante la puesta en marcha de un reajuste total. Aquellos que participan en el proceso tienen poca idea de por qué hacen lo que hacen; y no disponemos de forma alguna de predecir quién será el que en cada etapa tomará las primeras disposiciones apropiadas, o qué especiales combinaciones de conocimiento y habilidad, aptitudes personales y circunstancias sugerirán a algún hombre la solución conveniente, o por qué cauce su ejemplo será transmitido a otros que le seguirán por el camino emprendido. Es difícil concebir todas las combinaciones de conocimiento y destreza que de esta manera entran en acción y de las que brota el descubrimiento de

prácticas o artificios apropiados que, una vez encontrados, pueden aceptarse generalmente. Sin embargo, del infinito número de humildes disposiciones tomadas por personas anónimas para la realización de cosas familiares en diversas circunstancias brotan los ejemplos que prevalecen. Son tan importantes como las principales innovaciones intelectuales que explícitamente se reconocen y comunican como tales.

Es tan difícil predecir quién probará estar en posesión de la justa como binación de aptitudes y oportunidades para encontrar el mejor camino como la manera o el proceso mediante el cual diferentes clases de conocimiento y habilidad se combinarán para lograr la solución del problema[9]. La combinación de conocimiento y aptitud que lleva al éxito no es fruto de una deliberación común de gentes que buscan una solución a su problema mediante un esfuerzo conjunto[10]; es el producto de individualidades que imitan a aquellos que han logrado más éxito en su existencia al guiarse por signos o símbolos tales como los precios obtenidos por sus productos o por expresiones de estima moral o estética al observar determinadas normas de conducta. Para abreviar, el proceso consiste en utilizar los resultados de la experiencia de otros. Es esencial que a cada individuo se le permita actuar de acuerdo con su especial conocimiento —siempre único, al menos en cuanto se refiere a alguna especial circunstancia— y al propio tiempo usar sus oportunidades y habilidades individuales dentro de los límites por él conocidos y para su propio e individual interés.

4. Razones en favor de la libertad

Hemos alcanzado el punto en que los razonamientos principales de este capítulo serán fácilmente inteligibles. Los argumentos favorables a la libertad individual descansan principalmente en el reconocimiento de nuestra inevitable ignorancia de muchos de los factores que fundamentan el logro de nuestros fines y bienestar[11].

Si fuéramos conscientes, si pudiéramos conocer no solo todo lo que afecta a la consecución de nuestros deseos presentes, sino también lo concerniente a nuestras necesidades y deseos futuros, existirían pocos argumentos en favor de la libertad. Y viceversa, la libertad del individuo hace imposible la completa presciencia. La libertad es esencial para dar cabida a lo imprevisible e impronosticable: la necesitamos, porque hemos aprendido a esperar de ella la oportunidad de llevar a cabo muchos de nuestros objetivos. Puesto que cada individuo conoce tan poco y, en particular, dado que rara vez sabemos quién de nosotros conoce lo mejor, confiamos en los esfuerzos independientes y competitivos de muchos para hacer frente a las necesidades que nos salen al paso.

Aunque ello sea humillar la soberbia humana, debemos reconocer que el desarrollo e incluso la conservación de la civilización dependen en gran medida de la oportunidad de que ocurran casualidades[12]. Tales casualidades tienen lugar en virtud de la combinación de conocimientos y actitudes, habilidades y hábitos adquiridos por los individuos y también cuando hombres cualificados se enfrentan con especiales circunstancias para las que están preparados. Nuestra necesaria ignorancia de tantas cosas significa que hemos de correr albures y hacer frente a riesgos abundantes.

Desde luego es evidente que, tanto en la vida social como en la individual, no suelen producirse los eventos favorables. Es preciso facilitar su aparición[13]. Sin embargo, aun así continúan siendo posibilidades sin traducirse en certeza. Implican riesgos deliberadamente aceptados, la posible desgracia de individuos y grupos que son tan meritorios como otros que prosperan, la alternativa de graves fracasos o retrocesos incluso para la mayoría y tan solo una lejana probabilidad de ganancia neta como contrapartida. Todo lo que podemos hacer es aumentar las posibilidades de que alguna especial pléyade de circunstancias y dotes individuales se traduzcan en la creación de algún instrumento nue-

vo o en la mejora de uno viejo, e incrementar las posibilidades de que tales innovaciones lleguen a ser rápidamente conocidas por los que puedan obtener ventajas de ellas.

Todas las teorías políticas dan por sentado que la mayoría de los individuos son muy ignorantes. Aquellos que propugnan la libertad difieren del resto en que se incluyen a sí mismos entre los ignorantes e incluyen también a los más sabios. El conocimiento que el individuo más ignorante puede deliberadamente utilizar y el que usa el hombre más sabio, comparados con la totalidad del conocimiento que constantemente se utiliza en la evolución de la civilización dinámica, son insignificantes.

El clásico argumento en favor de la tolerancia formulado por John Milton y John Locke y expuesto de nuevo por John Stuart Mill y Walter Bagehot se apoya, desde luego, en el reconocimiento de nuestra ignorancia. Es una aplicación especial de consideraciones generales a las que abre camino una percepción no racionalista del funcionamiento de nuestra mente. A lo largo de esta obra encontramos que, aunque normalmente no nos demos cuenta de ello, todas las instituciones de la libertad son adaptaciones a este fundamental hecho de la ignorancia para enfrentarse con posibilidades y probabilidades, no con certezas. La certeza no se puede lograr en los negocios humanos, y en razón a ello, para mejorar el conocimiento que poseemos, debemos adherirnos a reglas que la experiencia ha sancionado como de mejor servicio en general, aunque no sepamos cuáles serán las consecuencias de obedecerlas en cada caso particular[14].

5. La libertad como oportunidad

El hombre aprende con el desengaño de sus expectativas. Es innecesario decir que no debemos aumentar la impredicción de los sucesos mediante disparatadas instituciones humanas. Hasta donde sea posible, nuestro objetivo debería consistir en manejar las instituciones humanas con vistas a acrecer las posibilidades de

correcta previsión. Sin embargo, por encima de todo, tendríamos que proporcionar el máximo de oportunidades a cualquier clase de individuos a fin de que aprendiesen hechos que nosotros todavía desconocemos y de que hiciesen uso de este conocimiento en sus actos.

A través de los esfuerzos mutuamente ajustados de muchos individuos se utiliza más conocimiento del que cualquier persona posee o es posible que sintetice intelectualmente. A través de la unificación del conocimiento disperso se obtienen logros más elevados que los que cualquier inteligencia única pudiera prever y disponer. Debido a que la libertad significa la renuncia al control directo de los esfuerzos individuales, la sociedad libre puede hacer uso de mucho más conocimiento del que la mente del más sabio de los legisladores pudiera abarcar.

De este principio sustentador de las razones en favor de la libertad se deduce que, si limitamos la libertad a casos especiales en que nos consta que será beneficiosa, tal libertad no logrará sus fines. La libertad concedida tan solo cuando se sabe de antemano que sus efectos serán beneficiosos no es libertad. Si supiéramos cuándo debería utilizarse la libertad, desaparecerían en gran medida las razones a favor de la misma. Si no se concediese la libertad incluso cuando el uso que algunos hacen de ella no nos parece deseable, nunca lograríamos los beneficios de ser libres; nunca obtendríamos esos imprevisibles nuevos desarrollos cuya oportunidad la libertad nos brinda. Por lo tanto, no es una razón en contra de la libertad individual el que frecuentemente se abuse de ella. La libertad necesariamente significa que se harán muchas cosas que no nos gustan. Nuestra fe en la libertad no descansa en los resultados previsibles en circunstancias especiales, sino en la creencia de que, a fin de cuentas, dejará libres para el bien más fuerzas que para el mal.

De lo expuesto se deduce asimismo que la importancia de que seamos libres para nacer algo determinado nada tiene que ver

con la cuestión de si nosotros o la mayoría tendremos alguna vez la probabilidad de hacer uso de tal particular posibilidad.

No conceder más libertad que la que pueda ejercitarse sería equivocar su función por completo. La libertad que se usa por un hombre solo dentro de un millón de hombres puede ser más importante para la sociedad y más beneficiosa a la mayoría que cualquier libertad que usemos todos[15].

Puede decirse asimismo que cuanto menor sea la oportunidad de utilizar la libertad para hacer una cosa específica, más preciosa será para la sociedad en conjunto. Cuanto menos probable sea la oportunidad, más importante resultará perderla cuando se presente, pues la experiencia que ofrece será casi única. Probablemente, también es verdad que las más de las gentes no están directamente interesadas en la mayoría de las cosas importantes como cualquiera que, de ser libre, lo estaría. Precisamente la libertad es tan importante, porque no sabemos cómo la utilizarán los individuos. Si fuera de otra forma, los resultados de la libertad podrían alcanzarse por la mayoría a base de decidir lo que deberían hacer los individuos. Pero la acción de la mayoría, por necesidad, está confinada a lo que ya ha sido probado y verificado: a objetivos en los que el acuerdo ha sido ya logrado mediante ese proceso de discusión que debe ir precedido de diferentes experiencias y acciones por parte de los distintos individuos.

Los beneficios que yo deduzco de la libertad son de esta forma y principalmente el resultado de la utilización de la libertad por otros y la mayoría de aquellos usos de la libertad que yo no podría aprovechar por mí mismo; por lo tanto, no es necesariamente la libertad que yo pueda ejercer por mí mismo la más importante para mí. Ciertamente, la posibilidad de ensayo de algo por alguien es más importante que la posibilidad de todos para hacer las mismas cosas. No hemos reclamado la libertad porque deseemos la capacidad para hacer cosas específicas, ni porque consideremos una especial libertad como esencial para nuestra

felicidad. El instinto que nos induce a rebelarnos contra cualquier privación física, aunque resulta un aliado de gran utilidad, no es siempre una guía segura para justificar o delimitar la libertad. Lo que importa no es la libertad que yo personalmente desearía ejercitar, sino la libertad que puede necesitar una persona con vistas a hacer cosas beneficiosas para la sociedad. Solamente podemos asegurar esta libertad a las personas desconocidas dándosela a todos.

Los beneficios de la libertad no están limitados, por tanto, a los libres, o, al menos, el hombre no se beneficia en exclusiva de esos aspectos de la libertad de los que deriva ventajas. No existe duda de que históricamente las mayorías que no son libres se han beneficiado de la existencia de minorías libres, y que hoy en día sociedades que no son libres se benefician de lo que obtienen y aprenden de la sociedad libre. Desde luego, los beneficios que se obtienen de la libertad de los otros se hacen más grandes cuando aumenta el número de aquellos que pueden ejercitar la libertad. Los argumentos para la libertad de algunos, por lo tanto, se aplican a la libertad de todos; pero todavía sigue siendo mejor para todos que algunos sean libres en vez de que no lo sea ninguno, como también que muchos disfruten de total libertad en vez de que todos tengan una libertad restringida. El punto significativo es que la importancia de la libertad para hacer una determinada cosa nada tiene que ver con el número de individuos que quieran hacerla. Consecuencia de ello es que la sociedad puede desjarretarse a fuerza de controles sin que la gran mayoría se dé cuenta de que su libertad ha sido significativamente disminuida. Si admitimos la presunción de que solo es importante el ejercicio de la libertad que la mayoría practica, ciertamente crearemos una sociedad estancada, con todas las características de la falta de libertad.

6. Libertad de pensamiento y de acción

Las innovaciones que maquinal y constantemente surgen en el proceso de adaptación consistirán primeramente en nuevas ordenaciones o patronos en los que los esfuerzos de los diferentes individuos estarán coordinados y en nuevos sistemas en el uso de los recursos, que serán, en cuanto a su naturaleza, tan temporales como las especiales condiciones que los han creado. En segundo lugar, existirán modificaciones de instrumentos e instituciones adaptadas a las nuevas circunstancias. Algunas de estas serán también meras adaptaciones temporales a las condiciones del momento, mientras que otras constituirán mejorías que incrementarán la mutabilidad de los instrumentos y la manera de usar los ya existentes, siendo por lo tanto conservadas. Estas últimas no constituirán meramente una mejor adaptación a las particulares circunstancias de tiempo y lugar, sino a alguna realidad permanente del mundo que nos rodea. En tales «formaciones» espontáneas[16] se encarna una percepción de las leyes generales que gobiernan a la naturaleza. Mediante esta encarnación acumulativa de experiencias en instrumentos y formas de acción surgirá un crecimiento del conocimiento explícito, de las reglas genéricas formuladas que pueden transmitirse mediante el lenguaje de persona a persona. Este proceso en virtud del cual surge lo nuevo se comprende mejor en la esfera intelectual cuando sus resultados constituyen las nuevas ideas. Precisamente en este campo, la mayoría conocemos, al menos, algunos de los progresos individuales del proceso; necesariamente sabemos lo que está ocurriendo y, por tanto, reconocemos, generalmente, la necesidad de la libertad. La mayoría de los científicos se dan cuenta de que los progresos del conocimiento no se pueden planificar; de que en el viaje hacia lo desconocido, que no otra cosa es la investigación, dependemos en gran medida de las circunstancias y de los antojos del genio individual, y de que el progreso científico, como idea nueva que surge en una mente única, es el resultado de una combinación de conceptos; hábitos y circunstancias brinda-

dos a una persona por la sociedad. En síntesis: el resultado tanto de esfuerzos sistemáticos como de afortunados accidentes.

Estamos más enterados de que nuestros progresos en la esfera intelectual surgen a menudo de lo imprevisible e involuntario y por ello tendemos a supervalorar la trascendencia de la libertad en dicho campo y a ignorar su importancia a la hora de llevar a cabo otras cosas. Sin embargo, la libertad de investigación y de creencias y la de palabra y discusión, cuya importancia es ampliamente comprendida, son significativas solo en la última etapa del proceso, cuando las nuevas verdades se descubren. Exaltar el valor de la libertad intelectual a expensas del valor de la libertad para hacer otras cosas es igual que considerar la coronación de una construcción como todo el edificio. Tenemos nuevas ideas para discutir, diferentes puntos de vista que revisar, porque tales ideas y puntos de vista surgen de los esfuerzos de individuos en circunstancias siempre nuevas, que se aprovechan, en sus tareas concretas, de los nuevos instrumentos y formas de acción que han aprendido.

La parte no intelectual de este proceso, la formación del cambiante entorno material de donde lo nuevo surge, requiere para su comprensión y apreciación un esfuerzo de imaginación más grande que el de los factores que subraya el punto de vista intelectualista. Aunque a veces somos capaces de trazar el proceso intelectual que ha conducido a una nueva idea, escasamente podemos reconstruir siempre la secuencia y combinación de aquellos aportes que no han contribuido a la adquisición de conocimiento explícito. Ni siquiera podemos siempre reconstruir las costumbres y conocimientos prácticos favorables, las facilidades y oportunidades utilizadas y el especial medio ambiente de los principales actores que han favorecido el resultado. Nuestros esfuerzos hacia el entendimiento de esta parte del proceso solo pueden ir poco más allá de mostrar sobre modelos simplificados la clase de fuerzas en acción y apuntar a los principios generales

más bien que al carácter específico de las influencias que operan[17]. Los hombres se preocupan solamente de lo que conocen. Por lo tanto, esos aspectos que, mientras el proceso está en marcha, no se entienden conscientemente por todos son comúnmente despreciados y a veces no pueden investigarse con detalle.

De hecho, estos aspectos inconscientes no solo se desprecian en general, sino que a menudo se tratan como si constituyeran una cortapisa más bien que una ayuda o una condición esencial. Dado que no son «racionales» en el sentido de entrar explícitamente dentro de nuestro razonamiento, a menudo se tratan como irracionales, en el sentido de ser contrarios a la acción inteligente. Sin embargo, aunque mucho de lo no racional que afecta a nuestras acciones pueda ser irracional en este sentido, aparte de los «meros hábitos» e «instituciones sin significado» que utilizamos y presuponemos en nuestras acciones, son condiciones esenciales para lo que obtenemos; son adaptaciones afortunadas de la sociedad que se mejoran constantemente y de las que depende el alcance de lo que podamos obtener. Aunque es importante descubrir sus defectos, no podríamos operar un solo momento sin confiar constantemente en ellas.

La forma en que hemos aprendido a distribuir nuestra vida diaria, a vestirnos, a comer y a arreglar nuestras cosas, a hablar y a escribir, a usar los innumerables instrumentos y herramientas de la civilización, no menos que la forma de producir o comerciar, nos suministran constantemente las bases sobre las que deben sustentarse nuestras contribuciones al proceso de la civilización. En esta moderna utilización y aprovechamiento de cualesquiera facilidades que la civilización nos ofrece surgen nuevas ideas que son finalmente manejadas en la esfera intelectual. Aunque la manipulación consciente del pensamiento abstracto, una vez que se ha puesto en marcha, tiene en cierta medida vida propia, no continuaría ni se desarrollaría sin la constante competición derivada de la habilidad de las gentes para actuar de una for-

ma nueva, para intentar nuevas maneras de hacer las cosas y alterar la total estructura de la civilización mediante adaptaciones a los cambios. El proceso intelectual es, efectivamente, solo un proceso de elaboración, solución y eliminación de ideas ya formadas. En gran medida, el afluir proviene de la esfera en donde la acción, a menudo acción no irracional, y los sucesos materiales chocan la una con los otros. Tal proceso se agotaría si la libertad se limitara a la esfera intelectual.

La importancia de la libertad, por lo tanto, no depende del elevado carácter de las actividades que hace posible. Incluso la libertad de acción para las cosas humildes es tan importante como la libertad de pensamiento. Constituye una práctica común disminuir la libertad de acción llamándola «libertad económica»[18]. Sin embargo, el concepto de libertad de acción es mucho más amplio que el concepto de libertad económica, que a su vez incluye. Más importante aún: es muy discutible si existe acción alguna que pueda denominarse solo acción económica y si cualesquiera restricciones de la libertad pueden limitarse a las que meramente se llaman «aspectos económicos». Las consideraciones económicas son pura y simplemente aquellas mediante las cuales reconciliamos y ajustamos nuestros diferentes propósitos, ninguno de los cuales, en última instancia, es económico (exceptuando los relativos a la miseria o al hombre para el que hacer dinero ha llegado a ser un fin en sí mismo)[19].

7. Libertad y cambios en la escala de valores

La mayor parte de lo que hemos dicho no solo se aplica a los medios empleados por el hombre para alcanzar sus fines, sino también a los fines mismos. Una de las características de la sociedad libre es que los fines del hombre sean abiertos[20], que puedan surgir nuevos fines, producto de esfuerzos conscientes, debidos al principio a unos pocos individuos y que con el tiempo llegarán a ser los fines de la mayoría. Debemos reconocer que incluso lo que consideramos bueno o bello cambia, si no de alguna ma-

nera reconocible que justifique la adopción de una postura relativista, por lo menos en el sentido de que en muchos aspectos no sabemos lo que aparecerá como bueno o bello a otra generación. Tampoco sabemos por qué consideramos esto o aquello como bueno o quién tiene la razón cuando las gentes difieren en si algo es bueno o no. El hombre es una criatura de la civilización no solamente en cuanto a su conocimiento, sino también respecto a sus fines y valores. En última instancia, la relevancia de esos deseos individuales para la perpetuación del grupo o especie determinará si han de persistir o cambiar. Es, desde luego, una equivocación creer que podemos sacar conclusiones acerca de lo que deberían ser nuestros valores simplemente porque nos demos cuenta de que son producto de la evolución. Sin embargo, no podemos razonablemente dudar que esos valores son creados y alterados por las mismas fuerzas evolucionistas que han producido nuestra inteligencia. Todo lo que podemos saber es que la última decisión acerca de lo bueno o lo malo no será hecha por un discernimiento humano individual, sino por la decadencia de los grupos que se hayan adherido a las creencias «equivocadas».

Todos los inventos de la civilización se ponen a prueba en la persecución de los objetivos humanos del momento: los inventos inefectivos serán rechazados y los efectivos mantenidos. Ahora bien, en ello hay algo más que el hecho de que los nuevos fines surgen constantemente con la satisfacción de viejas necesidades y con la aparición de nuevas oportunidades. La selección de individuos y grupos que lograrán el éxito y continuarán existiendo depende tanto de los fines que persigan y los valores que gobiernen sus acciones como de los instrumentos y actitudes de que dispongan. El que un grupo prospere o se extinga depende tanto del código ético al que obedece o de los ideales de belleza o bienestar que le guían como del grado en que ha aprendido o no a satisfacer sus necesidades materiales. Dentro de una determinada sociedad, grupos particulares pueden prosperar o decaer de

acuerdo con los fines que persigan y el tipo de conducta que observen. Y asimismo los fines de los grupos que hayan tenido éxito tenderán a ser los de todos los miembros de la sociedad.

A lo más, entendemos tan solo parcialmente por qué los valores que mantenemos o las reglas éticas que observamos contribuyen a conservar la existencia de nuestra sociedad, pero no podemos contar con la seguridad de que en condiciones constantemente mudables todas las reglas que han demostrado su capacidad para conducir a la consecución de ciertos fines continuarán siendo efectivas. Aunque existe la presunción de que cualquier patrón social establecido contribuye de alguna manera a la preservación de la civilización, nuestro único camino para confirmarlo es asegurarnos de si supera la prueba en competencia con otros patrones observados por otros individuos o grupos.

8. Organización y competencia

La competencia, sobre la que descansa el proceso de selección, debe entenderse en el más amplio sentido e incluye tanto la que existe entre grupos organizados y desorganizados como la que se da entre individuos. Pensar en dicha competencia en contraste con cooperación u organización será equivocar su naturaleza. El empeño para alcanzar ciertos resultados mediante la cooperación y la organización constituye una parte integrante de la competencia igual que lo son los esfuerzos individuales. Asimismo las relaciones de grupos afortunados prueban su efectividad en competencia entre grupos organizados de diferentes formas. La distinción relevante no está entre acción individual y acción de grupo, sino, por una parte, entre condiciones de acuerdo con las cuales pueden intentarse modos de obrar alternativos basados en diferentes puntos de vista o prácticas, y condiciones, por otra parte, según las cuales una organización tiene el derecho exclusivo de actuar y el poder de impedir a otros que actúen. Solo cuando tales derechos exclusivos son conferidos bajo la presunción de un conocimiento superior de los individuos o grupos

particulares el proceso deja de ser experimental y las creencias que prevalecen en un tiempo dado llegan a constituir un obstáculo al progreso del conocimiento.

El argumento en favor de la libertad no es un argumento contra la organización, uno de los más poderosos medios que la razón humana puede utilizar, sino contra todas las organizaciones exclusivas, privilegiadas y monopolísticas, contra el uso de la coacción para impedir a otros que traten de hacerlo mejor. Toda organización está basada en un conocimiento dado y significa adscripción a un fin concreto y a métodos especiales. Pero incluso las organizaciones ideadas para incrementar el conocimiento resultarán efectivas únicamente si son verdad el conocimiento y creencias sobre las que descansa la idea fundacional. La contradicción entre cualesquiera hechos y las creencias sobre las que reposa la estructura de la organización se percibirá por el fracaso de tal organización y la sustitución por un tipo diferente. Por lo tanto, es probable que la organización sea beneficiosa y efectiva mientras entrañe voluntariedad y se encarne en una esfera libre, y o bien se ajustará a las circunstancias que no se tomaron en consideración en el momento de su constitución o fracasará. Cambiar la sociedad en bloque en una organización centralizada dirigida de acuerdo con un plan único equivaldría a la extinción de las mismas fuerzas que modelaron las inteligencias individuales humanas que lo planearon.

Vale la pena examinar por un momento lo que sucedería si únicamente aquel que se considerara como el mejor de los conocimientos disponibles se utilizara en todas las acciones. Si fueran prohibidos todos los intentos que parecieran desdeñables a la luz del conocimiento generalmente aceptado y solamente se plantearan interrogantes o se hicieran experimentos que parecieran importantes a la luz de la opinión reinante, la humanidad podría muy bien alcanzar un punto en el que su conocimiento le facilitara la predicción de las consecuencias de todas las acciones con-

vencionales y la evitación de todos los fracasos y desilusiones. Parecería entonces que el hombre había supeditado las circunstancias que le rodean a su razón, pues intentaría solo aquellas cosas que fueran totalmente predecibles en cuanto a sus resultados. Entonces podríamos concebir que una civilización se estancara no porque las posibilidades de un mayor crecimiento hubiesen sido agotadas, sino porque el hombre habría conseguido subordinar completamente todas sus acciones y el medio que le rodea al estado existente de conocimiento, y por lo tanto faltaría la ocasión de que apareciesen nuevos conocimientos.

9. Racionalismo y límites de la razón

El racionalista que desea subordinar todo a la razón humana se enfrenta, por lo tanto, con un dilema real. El uso de la razón apunta al control y a la predicción. Sin embargo, los procesos del progreso de la razón descansan en la libertad y en la impredicción de las acciones humanas. Cuantos magnifican los poderes de la razón humana solo suelen ver una cara de aquella interacción del pensamiento y la conducta humana en donde la razón es al mismo tiempo formada y utilizada. No ven que para tener lugar el proceso social del cual surge el desarrollo de la razón este tiene que permanecer libre de su control.

No hay duda de que el hombre debe algunos de sus mayores éxitos en el pasado al hecho de que no ha sido capaz de controlar la vida social. Su continuo progreso puede muy bien depender de la deliberada abstención de ejercer controles que hoy están dentro de su poder. En el pasado, las espontáneas fuerzas del crecimiento, por muy restringidas que estuviesen normalmente, pudieron sin embargo defenderse contra la coacción organizada del Estado. Con las técnicas de control de que hoy disponen los gobiernos no es seguro que tal afirmación sea posible y hasta puede decirse que pronto será imposible. No estamos lejos del momento en que las fuerzas deliberadamente organizadas de la

sociedad destruyan aquellas fuerzas espontáneas que hicieron posible el progreso.

CAPÍTULO III

Progreso y sentido común

Nunca llega tan alto el hombre como cuando no sabe a dónde va.

OLIVER CROMWELL[1]

1. Progreso y sentido común

Hoy en día, los escritores de más sofisticada reputación escasamente se atreven a mencionar el progreso sin entrecomillar la palabra. La implícita confianza en los beneficiosos efectos del progreso, que durante las dos últimas centurias distinguió a los pensadores avanzados, ha llegado a considerarse como signa de una mente poco profunda. Aunque en la mayor parte del mundo la gran masa del pueblo todavía tiene sus esperanzas puestas en el continuo progreso, es común plantearse entre los intelectuales si existe tal cosa o al menos si el progreso es deseable.

Dicha reacción contra la exuberante e inocente creencia en la inevitabilidad del progreso ha sido necesaria hasta cierto punto. Mucho de lo escrito y hablado acerca del progreso es indefendible y uno puede muy bien meditar dos veces antes de utilizar la palabra. Nunca existió demasiada justificación para afirmar que «la civilización se ha movido, se mueve y se moverá en una dirección deseable»[2], como tampoco hubo base para considerar necesario todo cambio o para estimar al progreso como cierto y siempre beneficioso. Aún existió menos fundamento para hablar de las reconocibles «leyes del progreso», que nos facilitan la predicción de las condiciones hacia las que necesariamente nos mo-

vemos, o para considerar todos los disparates que los hombres han cometido como necesarios y, por lo tanto, razonables.

Ahora bien, si la desilusión en boga acerca del progreso no es difícil de explicar, tampoco se llega a ella sin peligro. En un sentido, la civilización es progreso y el progreso es civilización[3]. La conservación de la clase de civilización que conocemos depende de la actuación de fuerzas que en condiciones favorables provocan progreso. Si es verdad que el progreso no siempre conduce a una situación mejor, también es verdad que, sin las fuerzas que lo producen, la civilización y todo lo que valoramos —y ciertamente casi todo lo que distingue al hombre de las bestias—, o no existiría o no podría mantenerse por más tiempo.

La historia de la civilización es el relato del progreso que en el corto espacio de menos de ocho mil años ha creado casi todo lo que consideramos característico de la vida humana. Después de abandonar la vida de cazadores, nuestros antepasados, en el comienzo de la cultura neolítica, se dedicaron a la agricultura y luego a la vida urbana hace considerablemente menos de tres mil años o un centenar de generaciones. No es sorprendente que en algún respecto el equipo biológico humano no haya marchado al paso con ese rápido cambio, que la adaptación de su parte no racional se haya rezagado algo y que muchos de sus instintos y emociones estén todavía más conformados con la vida del cazador que con la de la civilización. Si muchos rasgos de nuestra civilización nos parecen faltos de naturalidad, artificiales o insalubles, ello debe atribuirse a la experiencia del hombre hasta que se dedicó a la vida ciudadana, que es cuando virtualmente la civilización comenzó. Todas las quejas familiares contra la industrialización, el capitalismo o el elevado refinamiento son principalmente protestas contra una nueva forma de vida que el hombre emprendió poco tiempo ha, después de más de medio millón de años de existencia como cazador errante, y que creó problemas que todavía no ha resuelto[4].

2. Progreso y mejora

Cuando hablamos del progreso en relación con nuestros esfuerzos individuales o con cualquier esfuerzo humano organizado, queremos significar un avance hacia un objetivo conocido[5]. En este sentido la evolución social no puede denominarse progreso, dado que no se logra por la razón humana esforzándose por medios conocidos hacia un objetivo fijo[6]. Sería más correcto pensar en el progreso como un proceso de formación y modificación del intelecto humano; un proceso de adaptación y aprendizaje en el cual no solo las posibilidades conocidas por nosotros, sino también nuestros valores y deseos, cambian continuamente. Como el progreso consiste en el descubrimiento de lo que todavía no es conocido, sus consecuencias deben ser impredecibles. Siempre conduce hacia lo desconocido, y lo más que podemos esperar es lograr una comprensión de la clase de fuerzas que lo traen. Aunque el entendimiento general del carácter de este proceso de crecimiento acumulativo resulta indispensable, si hemos de ensayar y crear las condiciones favorables para ello, no puede ser nunca el conocimiento el que nos facilite esa predicción específica[7]. Es absurdo pretender que podemos derivar de tal discernimiento las leyes necesarias de evolución que debemos seguir. La razón humana no puede predecir ni dar forma a su propio futuro. Sus progresos consisten en encontrar dónde estaba el error.

Incluso en el campo donde la investigación de nuevos conocimientos es más deliberada, como, por ejemplo, el de la ciencia, ningún hombre puede predecir cuáles serán las consecuencias de su trabajo[8]. De hecho se admite más y más que incluso el intento de hacer que la ciencia apunte deliberadamente al conocimiento útil o, lo que es lo mismo, al conocimiento cuya utilización futura puede preverse, es lo mismo que impedir el progreso[9]. El progreso, por su propia naturaleza, no admite planificación. Quizá podamos hablar legítimamente de progreso planifi-

cado en un particular sector donde nuestro objetivo es la solución de un problema específico, y estamos ya en la ruta que lleva a la respuesta. Pero pronto nos toparíamos con el final de nuestros esfuerzos si nos limitásemos a luchar tras objetivos ya visibles y si no surgiesen nuevos problemas constantemente. Únicamente conociendo lo que antes no sabíamos nos hacemos más sabios.

También a menudo el conocer más nos hace más tristes. Aunque, en parte, el progreso consiste en lograr cosas por las que hemos estado esforzándonos, ello no significa que a todos les agraden los resultados o que todos resulten gananciosos. Puesto que nuestros deseos y objetivos también están sometidos a cambios a lo largo del progreso, resulta cuestionable si el nuevo estado de cosas que el progreso crea es mejor que el antiguo y tiene un claro significado. El progreso, en el sentido de crecimiento acumulativo del conocimiento y del poder sobre la naturaleza, es un término que dice poco acerca de si la nueva situación nos dará más satisfacción que la vieja. El placer puede consistir solamente en el logro de aquello para lo que hemos estado luchando, mientras que la segura posesión puede darnos poca satisfacción. El interrogante de que si tuviéramos que detenernos en el presente estado de desarrollo seríamos en cualquier sentido significativamente más felices o estaríamos mejor que si nos hubiésemos parado un centenar o un millar de años antes, probablemente carece de contestación.

La respuesta, sin embargo, no importa. Lo que importa es el esfuerzo afortunado en pro de lo que en cada momento parece obtenible. La inteligencia humana no se prueba a sí misma mediante los frutos de los sucesos pasados, sino con los del presente y con los del futuro. El progreso es movimiento por amor al movimiento, pues el hombre disfruta del don de su inteligencia en el proceso de aprender y en las consecuencias de haber aprendido algo nuevo.

El disfrute del éxito personal solo lo obtendrán en gran número los miembros de una sociedad que como conjunto progrese bastante rápidamente. En una sociedad estacionaria, el número de los que progresan equivaldría aproximadamente al de los que retrocedan. Para que la gran mayoría pueda participar individualmente en el progreso es necesario que avance a una velocidad considerable. Existen, por tanto, pocas dudas de que Adam Smith tenía razón cuando dijo: «En un estado progresivo, mientras la sociedad avanza tras mayores adquisiciones, más bien que cuando ha adquirido su total complemento de riqueza, la condición del trabajador pobre, integrante del gran cuerpo del pueblo, parece ser más feliz y de más confortable vida. Tal condición es dura en los estados estacionarios y miserable en los decadentes. El estado progresivo es realmente el alegre y cordial estado para todos los diferentes órdenes de la sociedad. El estacionario es aburrido; el decadente, melancólico»[10].

Una de las realidades más características de la sociedad progresiva es que la mayoría de las cosas que los individuos se esfuerzan por obtener tan solo pueden conseguirse a través de mayores adelantos. Esto se deduce del necesario carácter del progreso. Los nuevos conocimientos y sus beneficios pueden extenderse solo gradualmente, aun cuando los deseos de la gran mayoría tengan por objeto lo que todavía es solo accesible a unos pocos. Es equivocado pensar en esas nuevas posibilidades como si desde el principio fueran una posesión común de la sociedad que sus miembros pudieran disfrutar deliberadamente. Las nuevas posibilidades llegan a ser posesión común solo a través de ese lento proceso en cuya virtud los logros de los pocos se hacen obtenibles para los muchos. Esto, a menudo, viene oscurecido por la exagerada atención que suele prestarse a unas pocas de las mayores y sobresalientes etapas del desarrollo. Sin embargo, muy frecuentemente, los mayores descubrimientos abren tan solo nuevas perspectivas y se necesitan largos esfuerzos para que tales co-

nocimientos sean de uso general. Tienen que pasar a través de un dilatado proceso de adaptación, selección, combinación y mejoramiento antes de que se puedan utilizar por completo. Esto significa que siempre existirán gentes que se beneficien de las nuevas conquistas con antelación al resto de los mortales.

3. Progreso y desigualdad

El rápido progreso económico con que contamos parece ser en gran medida el resultado de la aludida desigualdad y resultaría imposible sin ella. El progreso a tan rápido índice no puede proseguir a base de un frente unificado, sino que ha de tener lugar en forma de escalón con algunos más adelantados que el resto. La razón de ello se oculta bajo nuestra costumbre de considerar al progreso económico, principalmente, como acumulación de cantidades siempre crecientes de bienes y equipo. Sin embargo, la elevación de nuestro nivel de vida al menos se debe en gran parte a un incremento del conocimiento que facilita no solamente el mero consumo de mayores cantidades de las mismas cosas, sino la utilización de cosas diferentes y de otras que a menudo no conocíamos antes. Y aunque en parte el crecimiento de la renta estriba en la acumulación de capital, depende más probablemente de nuestra sabiduría para usar nuevos recursos con mayor efectividad y para nuevos propósitos. El desarrollo del conocimiento goza de tan especial importancia porque, mientras que los recursos materiales permanecen escasos y han de reservarse para propósitos limitados, los usos del nuevo conocimiento (donde no se reduzcan artificialmente mediante patentes de monopolio) carecen de límites. Una vez logrado, el conocimiento se convierte en algo graciosamente obtenible en beneficio de todos. A través de este libre uso del conocimiento, adquirido por la experiencia de algunos de los miembros de la sociedad, se hace posible el progreso general. Los logros de aquellos que han marchado a la cabeza facilitan el avance de los que les siguen.

En cualquier etapa de este proceso siempre existirán muchas cosas cuyo método de obtención conocemos, si bien todavía resultan caras de producir excepto para unos pocos. En una primera etapa tales bienes pueden lograrse solo mediante un despliegue de recursos igual a muchas veces la parte de renta total que con una distribución aproximadamente igual iría a los pocos que podrían beneficiarse de ella. En principio, un nuevo bien o nueva mercancía, antes de llegar a ser una necesidad pública y formar parte de las necesidades de la vida, «constituye generalmente el capricho de unos pocos escogidos». «Los lujos de hoy son las necesidades del mañana»[11].

Más aún: las nuevas cosas o los nuevos bienes, a menudo, llegan a constituir el patrimonio de la mayoría de la gente solo porque durante algún tiempo han sido el lujo de los menos.

Si hoy en día los países más ricos pueden suministrar en gran medida bienes y servicios, cuya gran mayoría no hace mucho tiempo era físicamente imposible producir en tal cantidad, es consecuencia directa de que primeramente tales bienes y servicios fueron puestos a disposición de unos pocos. Todos los elementos que se conjugan para que una casa sea cómoda, para establecer nuevos medios de transporte y comunicación o nuevas diversiones y pasatiempos, primeramente pudieron producirse solo en cantidades limitadas. Sin embargo, a medida que se hacía así, se aprendió gradualmente a producir las mismas o similares cosas con un despliegue de recursos mucho más pequeño, y de esta forma pudo llegarse a suministradas a la gran mayoría. Importante porción de los gastos de los ricos, aunque en su esencia no pretenda tal fin, sirve para sufragar los costos de experimentación con las nuevas cosas que más tarde y como resultado de lo anterior se pondrán a disposición de los pobres.

El punto importante no es tan solo que de manera gradual se aprenda a fabricar barato en gran escala lo que ya se sabe fabricar caro en pequeñas cantidades, sino que únicamente desde una po-

sición avanzada se hace visible la próxima serie de deseos y posibilidades, de forma tal que la selección de nuestros fines y el esfuerzo hacia su logro comenzarán mucho antes de que la mayoría se esfuerce por obtenerlos. Si la satisfacción de las apetencias de la mayoría, tras haber logrado sus objetivos presentes, ha de conseguirse pronto, es necesario que los progresos que entrañan fruto para las masas, en los próximos veinte o cincuenta años, estén guiados por los puntos de vista de quienes se encuentran ya en situación de disfrutarlos. Hoy, en los Estados Unidos o en la Europa occidental, los relativamente pobres pueden tener un coche o un frigorífico, un viaje en aeroplano o una radio, al precio de una porción razonable de sus ingresos, porque en el pasado otros con rentas mucho mayores fueron capaces de gastar en lo que entonces se consideró un lujo. El camino del progreso se facilita grandemente por el hecho de que otros lo hayan recorrido antes. Al explorador que ha abierto la ruta se debe el acondicionamiento de esta en beneficio de los menos afortunados o con menos energías. Lo que hoy puede parecer extravagancia o incluso dispendio, porque se disfruta por los menos y ni siquiera encuentra apetencia entre las masas, es el precio de la experimentación de un estilo de vida que eventualmente podrá obtenerse por muchos. El campo de actividad de los ensayos y sus posteriores desarrollos, el fondo de experiencias que se pondrán a disposición de todos, se extiende grandemente por la desigual distribución de los ingresos individuales, de forma que el índice de progreso se incrementará notablemente si los primeros pasos se dan mucho antes de que la mayoría pueda aprovecharse de ellos. Muchas de las mejoras no hubieran llegado ciertamente a constituir una posibilidad para todos sin haber sido obtenidas antes por algunos. Si tuviésemos que esperar las cosas mejores hasta que todos fueran provistos de ellas, ese momento, en muchas instancias, no vendría nunca. En la actualidad, incluso los más

pobres deben su relativo bienestar material a los resultados de las desigualdades pasadas.

4. Experiencias respecto al modo de vivir

En una sociedad progresiva, tal y como la conocemos hoy, los comparativamente ricos se hallan a la cabeza del resto en lo tocante a las ventajas materiales de que disfrutan; viven ya dentro de una fase de evolución que los otros no han alcanzado todavía. En consecuencia, la pobreza ha llegado a constituir un concepto relativo más bien que un concepto absoluto. Esto no la hace menos amarga. Aunque en una sociedad progresiva las necesidades usualmente insatisfechas ya no son necesidades físicas, sino resultantes de la civilización, todavía continúa siendo verdad que, en cada etapa, algunas de las cosas que la mayoría del pueblo desea solo las obtienen unos pocos y únicamente es posible hacerlas accesibles a todos mediante mayores progresos. La mayor parte de lo que nos esforzamos en conseguir lo queremos porque otros ya lo tienen. Sin embargo, toda sociedad progresiva, mientras descanse en dicho proceso de aprendizaje e imitación, solamente admite los deseos que este crea como acicate para posteriores esfuerzos y no garantiza al individuo resultados positivos. Desprecia los sufrimientos que comportan los deseos insatisfechos despertados por el ejemplo de los otros. Parece cruel, porque incrementa el deseo de todos en proporción al incremento de dones que tan solo a unos cuantos benefician. Ahora bien, para que una sociedad continúe progresando es ineludible que algunos dirijan y sean seguidos por el resto.

La afirmación de que en cualquier fase del progreso los ricos, mediante la experimentación de nuevos estilos de vida todavía inaccesibles para los pobres, realizan un servicio necesario sin el cual el progreso de estos últimos sería mucho más lento, se les antojará a algunos un argumento de cínica apologética traído por los pelos. Sin embargo, una pequeña reflexión mostrará que es plenamente válido y que una sociedad socialista está obligada,

a este respecto, a imitar a la sociedad libre. En una economía planificada sería necesario (a menos que pudiera imitar simplemente el ejemplo de otras sociedades más avanzadas) designar individuos cuyo deber consistiría en ensayar los últimos descubrimientos antes de ponerlos al alcance de los demás. No hay forma de hacer generalmente accesibles las nuevas y todavía costosas formas de vida, excepto mediante el sistema del ensayo o prueba inicial por algunos. No bastaría que todos los individuos pudiesen ensayar nuevas cosas especiales. Estas últimas tienen un propio uso y valor solo como parte del progreso general dentro del cual constituyen el próximo objeto deseado. Para saber cuál de las varias posibilidades nuevas debería desarrollarse en cada etapa, o cómo y cuándo deberían incluirse dentro del progreso general determinadas mejoras, una sociedad planificada tendría que facilitarlas a toda una clase o incluso a una jerarquía de clases, que siempre se movería algunos pasos por delante de los restantes ciudadanos. En tal caso la situación tan solo diferiría de la que presenta una sociedad libre en el hecho de que las desigualdades serían el resultado de una designación y que la selección de individuos particulares o grupos vendría hecha por la autoridad en sustitución del proceso impersonal del mercado y los accidentes de nacimiento y oportunidades. Debería añadirse que únicamente se permitirían aquellas clases de mejor vida aprobadas por la autoridad y a su vez facilitadas únicamente a aquellos especialmente designados. En definitiva, para que una sociedad planificada lograse el mismo índice de progreso que una sociedad libre, el grado de desigualdad prevalente no sería muy distinto.

No es posible calcular el grado de desigualdad deseable en una sociedad libre. Desde luego, nosotros no deseamos que la posición del individuo esté determinada por decisión arbitraria o por privilegio conferido por la voluntad humana a determinadas personas. Es difícil comprender, sin embargo, en qué sentido puede ser legítimo sostener que cualquier persona se halla dema-

siado por encima de las restantes o que los grandes progresos de algunos con respecto a los demás han de traducirse en daño para la sociedad. Si apareciesen grandes vacíos en la escala del progreso, habría justificación para mantener lo anterior; pero mientras la graduación sea más o menos continua y todos los tramos en la pirámide de la renta estén razonablemente ocupados, difícilmente puede negarse que los situados más abajo se aprovechan materialmente de la circunstancia de que otros estén a la cabeza.

Las objeciones surgen de la falsa idea según la cual el ocupante de la cúspide dispone de un derecho que de otra forma estaría a disposición de los restantes. Tal tesis sería verdad si pensáramos en términos de simple redistribución de los frutos del progreso pasado y no consideráramos el continuo progreso que alienta nuestra desigual sociedad. Al fin y al cabo, la existencia de grupos que se mantienen a la cabeza de los restantes es una ventaja para los que van detrás, de la misma forma que a todos nos aprovecharía grandemente el hecho de que pronto pudiéramos procurarnos el más avanzado conocimiento obtenido bajo más favorables condiciones por otros seres en un continente anteriormente desconocido o en otro planeta.

5. Aspectos internacionales

Es difícil discutir desapasionadamente el problema de la igualdad cuando afecta a los miembros de nuestra propia comunidad. Al considerarlo en su aspecto más amplio, es decir, la relación entre países pobres y ricos, dicho problema resalta más claramente y nos exponemos menos a dejarnos seducir por la concepción de que cada miembro de una comunidad tiene cierto derecho natural a una parte determinada de la renta de su grupo. Aunque hoy en día la mayoría de los pueblos del mundo se benefician de sus respectivos esfuerzos, ciertamente no existe razón alguna para considerar el producto del mundo como resultado de un esfuerzo unificado de la humanidad colectivamente considerada.

La circunstancia de que los pueblos occidentales dispongan de más riqueza que los demás países tan solo en parte es debida a una mayor acumulación de capital. La primacía se la ha dado principalmente la utilización más efectiva del conocimiento. Pocas dudas caben de que las perspectivas de los más pobres y «subdesarrollados» países que hoy se hallan en camino de alcanzar el presente nivel de Occidente son mucho mejores de lo que habrían sido si aquellos pueblos no hubieran realizado tan denodados esfuerzos por situarse a la cabeza. Y, lo que es más, tales perspectivas son mejores de lo que serían si alguna autoridad mundial, en el curso del resurgir de la moderna civilización, se hubiese preocupado de que ningún país destacase del resto, asegurando en cada etapa una distribución por igual de los beneficios materiales en todo el mundo. Si hoy algunas naciones, en pocas décadas, pueden adquirir un nivel de bienestar material que Occidente alcanzó después de centenares o millares de años, ¿no es evidente que se les ha facilitado el camino porque Occidente no fue obligado a dividir sus logros materiales con el resto; porque no se le forzó a ir atrás, sino que pudo seguir adelante, a la cabeza de los demás?

Los pueblos occidentales no solo son más ricos porque están más adelantados en conocimientos tecnológicos, sino que poseen conocimientos tecnológicos más adelantados porque son más ricos. Ese libre don del conocimiento, que les ha costado mucho conseguir a los que se hallan a la cabeza, facilita a quienes les siguen alcanzar el mismo nivel a mucho menos costo. Ciertamente, mientras algunos países estén a la cabeza, los restantes podrán seguirles, aunque falten en ellos las condiciones para un progreso espontáneo. El que incluso los países que carecen de libertad puedan aprovecharse de muchos de los frutos de esta constituye una de las razones en cuya virtud se entiende mejor la importancia de dicha libertad. En muchas partes del mundo el progreso de la civilización ha sido un proceso derivado. Tales países, habida

cuenta de las modernas comunicaciones, no tienen porqué rezagarse mucho, aunque la mayoría de las innovaciones tengan su origen en otros lugares. ¡Cuánto tiempo han vivido la Rusia soviética o el Japón procurando imitar la tecnología americana! Tan pronto como alguien suministre la mayoría del nuevo conocimiento y lleve a cabo la mayor parte de los experimentos, cabe la posibilidad de aplicar deliberadamente todo ese conocimiento de tal forma que beneficie a la mayoría de los miembros de un determinado grupo al mismo tiempo y en el mismo grado. Aunque una sociedad igualitaria podría progresar en virtud de lo que acabamos de apuntar, tales progresos serían esencialmente parásitos, tomados de aquellos que han pagado el costo.

En relación con lo anterior, merece la pena recordar que las clases económicamente más avanzadas son las que hacen factible que un país tome la delantera en el progreso mundial. Toda nación que deliberadamente allane tal diferencia abdica de su posición rectora, como el ejemplo de Gran Bretaña ha demostrado tan trágicamente. Todas las clases sociales británicas se han aprovechado del hecho de que una clase rica, con viejas tradiciones, hubiera solicitado productos de una calidad y gusto nunca sobrepasados en cualquier otro país y que, en consecuencia, Gran Bretaña llegó a suministrar al resto del mundo. El liderazgo de Gran Bretaña se ha ido con la desaparición de las clases cuyo estilo de vida imitaron las restantes. No ha de transcurrir mucho tiempo sin que los trabajadores británicos descubran hasta qué grado les benefició el ser miembros de una comunidad que comprendía muchas personas más ricas que ellos y que su magisterio sobre los trabajadores de otros países era en parte consecuencia de una similar dirección de sus propios ricos sobre los ricos de otros países.

6. Redistribución y velocidad del progreso

Si a nivel internacional las mayores desigualdades pueden servir de gran ayuda al progreso general, ¿puede dudarse que tal

afirmación es asimismo cierta cuando se trata de desigualdades dentro de una nación? En este caso también la rapidez total del progreso vendrá incrementada por aquellos que se mueven más aprisa. Incluso si en un primer momento muchos quedan atrás, el efecto acumulativo de la preparación del camino bastará para facilitarles el progreso a corto plazo de forma que serán capaces de ocupar su puesto en la marcha. De hecho, los miembros de una comunidad que comprende muchos ricos disfrutan de una gran ventaja que les falta a quienes, por vivir en un país pobre, no se aprovechan del capital y la experiencia suministrada por los ricos. En consecuencia, resulta difícil comprender por qué tal situación ha de servir para justificar la pretensión de una mayor participación del individuo en la riqueza. Ciertamente, en términos generales, parece tener lugar un fenómeno en cuya virtud, tras algún tiempo de rápidos progresos, las ventajas acumulativas de que disponen los que vienen detrás resultan lo suficientemente grandes para permitirles moverse más rápidamente que los que van a la cabeza, y, en consecuencia, lo que era una larga columna de progreso humano tiende a agruparse engrosando las filas. La experiencia de los Estados Unidos, por lo menos, parece indicar que, tan pronto gana velocidad la mejora de la situación de las clases más bajas, el abastecimiento de los ricos deja de ser la principal fuente de grandes ganancias y ocupan su lugar los esfuerzos dirigidos hacia la satisfacción de las necesidades de las masas. Aquellas fuerzas que primeramente hacían que se acentuase la desigualdad tienden más tarde a disminuirla. De esta forma, existen dos diferentes maneras de enfocar la posibilidad de reducir la desigualdad y de abolir la pobreza mediante una deliberada redistribución: el punto de vista del corto plazo y el del largo plazo. En un momento dado, podemos mejorar la situación de los más pobres entregándoles lo que tomamos de los ricos. Pero aunque tal nivelación de posiciones acelerase temporalmente el ajuste de las filas en la columna del progreso, en bre-

ve retrasaría el movimiento de la totalidad y en fin de cuentas mantendría en su posición a los más atrasados. Experiencias europeas recientes confirman sin lugar a duda tal afirmación. La rapidez con que sociedades ricas han llegado a ser estáticas, si no estancadas, a través de una política igualitaria, mientras países empobrecidos, pero altamente competitivos, se han transformado en muy dinámicos y progresivos, constituye una de las más evidentes realidades del período de la posguerra. A este respecto, el contraste entre Gran Bretaña y los países escandinavos —avanzados estados benefactores— y la Alemania occidental, Bélgica o incluso Italia comienza a ser proclamado por los primeros[12]. Si se necesitara una demostración de que para convertir a una sociedad en estacionaria no hay sistema más efectivo que imponer a todos sus miembros algo similar al mismo nivel medio, o de que no existe manera más eficaz de retardar el progreso que permite a quienes triunfaron el disfrute de un nivel tan solo levemente superior al medio, las aludidas experiencias lo han probado.

Es curioso que mientras en el caso de un país primitivo cualquier observador probablemente reconocería que la situación ofrecería pocas esperanzas mientras la total población se mantuviese en el mismo bajo y mortal nivel, y que la primera condición para el progreso sería necesariamente que algunos se situaran a la cabeza de los restantes, pocos pueblos entre las naciones más adelantadas se muestran dispuestos a admitir lo mismo de buena voluntad. Desde luego, aquella sociedad que permita tan solo el encumbramiento de los privilegiados políticos o en la que quienes primeramente se encumbraron, tras obtener el poder, lo utilicen para mantener sojuzgado al resto de las gentes, no es mejor que la sociedad igualitaria. La resistencia opuesta a la mejora de algunos constituye a la larga un obstáculo para la prosperidad de todos y no daña menos al verdadero interés de la masa, por mucho que satisfaga las momentáneas pasiones de esta[13].

7. Progreso material y restantes valores

Con respecto a los más avanzados países de Occidente, a veces se arguye que el progreso es demasiado rápido o exclusivamente material. Probablemente estos dos aspectos están relacionados íntimamente. Las épocas de muy rápido progreso material raramente han sido periodos de gran florecimiento de las artes. A menudo, la máxima apreciación y los mejores productos de los esfuerzos artísticos e intelectuales han surgido cuando el progreso material flojeaba. Ninguna de las naciones occidentales de la Europa del siglo XIX, ni tampoco los Estados Unidos del siglo XX, son eminentes por sus logros artísticos. Sin embargo, toda gran proliferación en la creación de valores inmateriales parece presuponer una anterior mejora de las condiciones económicas. Quizá sea natural que tras los periodos de rápido incremento de la riqueza tenga lugar un movimiento hacia lo inmaterial, o que cuando la actividad económica ya no ofrece la fascinación del rápido progreso, algunos de los hombres mejor dotados se vuelvan hacia la consecución de otros valores.

Desde luego, este es uno de los aspectos del rápido progreso material —aunque quizá no el más importante—, en cuya virtud muchos de los que participan en él se muestran escépticos sobre su valor. También podemos admitir que no es seguro que la mayoría de las gentes deseen realmente todos y ni siquiera la mayor parte de los resultados del progreso. Para la mayoría es un negocio involuntario que, aunque les trae mucho de lo que se esfuerzan por lograr, asimismo les obliga a establecer muchos cambios que les desagrada por completo. El individuo carece de poder para participar o no en el progreso. No siempre le proporciona nuevas oportunidades, sino que, además, le priva de mucho de lo que desea, le importa y quiere. Para algunos esto constituye una completa tragedia, y para cuantos preferirían vivir de los frutos del pasado sin tomar parte en la futura carrera, el progreso entraña una maldición más bien que una bendición.

En todos los países y en todos los tiempos existen grupos que han alcanzado una posición más o menos estacionaria con hábitos y formas de vida establecidos durante generaciones. Tales formas de vida pueden verse inesperadamente amenazadas por desarrollos con los que nada tienen que ver; y no solo los miembros de estas agrupaciones, sino, a menudo, otras gentes muy dispares pueden también desear la preservación de los hábitos en cuestión. Muchos de los campesinos europeos, particularmente los que habitan en los remotos valles de montaña, constituyen un ejemplo. Aman su forma de vida, aunque esta haya llegado al estancamiento y dependa demasiado de una civilización urbana que cambia continuamente a fin de pervivir. Sin embargo, los labriegos conservadores, tanto como cualesquiera otras personas, deben sus formas de vida a un tipo humano diferente; las deben a hombres que fueron innovadores en su tiempo y que con sus innovaciones llevaron una nueva manera de vivir a pueblos que pertenecían a un estado de cultura más primitivo. Los nómadas, probablemente, se quejarán tanto de la usurpación que supone el cercado de fincas y lugares de pastoreo, como el agricultor de las usurpaciones de la industria.

Los cambios a que tales pueblos deben someterse forman parte del precio del progreso y ejemplarizan sobre el hecho de que no solo las masas, sino, estrictamente hablando, cada ser humano es conducido por el desarrollo de la civilización a lo largo de un camino que él no ha elegido. Si se inquiriese la opinión de la mayoría sobre todos los cambios que implica el progreso, probablemente desearían impedir muchas de las condiciones y consecuencias necesarias que le acompañan, lo que equivaldría a detener su proceso. Por mi parte, aún no conozco un solo caso en el que el deliberado voto de la mayoría (distinguiéndolo de la decisión de una elite gobernante) haya decidido tales sacrificios en interés de un mejor futuro, como ocurre en una sociedad organizada bajo el signo del mercado no adulterado. Ahora bien, ello

no implica que la consecución de los bienes que la gente en verdad desea no guarde íntima relación con la circunstancia de que el progreso prosiga, aun cuando es lo más probable que, si pudieran, lo interrumpirían para, de tal suerte, desembarazarse de aquellos efectos que no merecen su inmediata aprobación.

No todos los bienes y servicios que hoy pueden suministrarse a unos pocos estarán pronto o tarde a disposición de todos; en el caso de las prestaciones personales, ello es notoriamente imposible. Esta es una de las ventajas de que el progreso priva a los ricos. La mayoría de las ganancias de los pocos, sin embargo, con el transcurso del tiempo, llegan a estar disponibles para el resto. Ciertamente, todas nuestras esperanzas en la reducción de la miseria y pobreza actuales descansan sobre dicha expectativa. Si abandonamos el progreso, tendremos que prescindir de todas esas mejoras sociales en las que hoy tenemos puestas nuestras esperanzas. Todos los anhelados adelantos en materia de educación y de sanidad, así como la realización de nuestros deseos de que al menos gran parte de los pueblos alcancen los objetivos por los que luchan, dependen de la continuación del progreso. Únicamente hemos de tener siempre presente que suprimir el progreso de la cabeza significaría impedir pronto el de todos los miembros, percatándonos así de que realmente es lo único que no debemos querer.

8. Civilización y progreso continuo

Hasta ahora nos hemos referido solo a nuestra nación o a aquellos países que consideramos miembros de nuestra propia civilización. Pero debemos tener en cuenta que las consecuencias del pasado progreso y, principalmente, la expansión de veloces y fáciles intercambios mundiales de conocimiento y ambiciones ha despejado grandemente la incógnita de si queremos o no continuar el rápido progreso. Dentro de nuestra posición actual, el nuevo hecho que nos impulsa a continuar hacia adelante estriba en que las realizaciones de nuestra civilización han llegado a ser

el objeto de envidia y deseo de todo el resto del mundo. Menospreciando el que, desde cierto elevado punto de vista, nuestra civilización sea realmente mejor o no, debemos reconocer que sus resultados materiales son solicitados prácticamente por todos los que llegan a conocerlos. Puede que esos pueblos no deseen adoptar nuestra civilización en bloque, pero ciertamente quieren ser capaces de escoger lo que les convenga. Podemos lamentar, pero no despreciar, el hecho de que, incluso donde se conservan diferentes civilizaciones dominando las vidas de la mayoría, los puestos dirigentes estén casi invariablemente en manos de aquellos que han ido más lejos en la aceptación del conocimiento y la tecnología de la civilización occidental[14].

Aunque superficialmente pudiera parecer que en la actualidad compiten dos tipos de civilización buscando el favor de los pueblos del mundo, las promesas que ambas ofrecen a las masas, las ventajas que airean, son esencialmente idénticas. Y aunque tanto los países libres como los totalitarios pretenden que sus respectivos métodos satisfarán más rápidamente las apetencias de las gentes, el objetivo en sí les parece el mismo. La principal diferencia estriba en que solo los totalitarios saben claramente cómo quieren lograr esos resultados, mientras que el mundo libre puede mostrar únicamente sus logros pasados, dado que, por su misma naturaleza, es incapaz de ofrecer cualquier «plan» detallado para ulterior desarrollo.

Ahora bien, si los logros materiales de nuestra civilización han creado ambiciones en otros países, también les han dado un nuevo poder para destrozarla si no obtienen lo que creen que les es debido. Con el conocimiento de las posibilidades esparciéndose más rápidamente que los beneficios materiales, una gran parte de los pueblos del mundo se hallan hoy tan insatisfechos como no lo estuvieron nunca y determinados a apoderarse de lo que consideran su derecho. Creen, tan firme y tan equivocadamente como los pobres de cualquier país, que sus objetivos pueden lo-

grarse mediante una redistribución de la riqueza ya existente. Las enseñanzas de Occidente les han confirmado en esta creencia, y a medida que su vigor aumente serán capaces de obtener por la fuerza tal redistribución si el incremento de riqueza que provoca el progreso no es lo bastante rápido. Pero una distribución retardataria del índice de avance de los que van a la cabeza forzosamente provocará un estado de cosas en cuya virtud también la mayoría de las siguientes mejoras habrán de derivar de la redistribución, toda vez que el crecimiento económico proveerá menos.

Las aspiraciones de la gran masa de población del mundo solo pueden satisfacerse mediante un rápido progreso material. En el presente estado de ánimo, la frustración de las esperanzas de las masas conduciría a graves fricciones internacionales e incluso a la guerra. La paz del mundo, y con ella la misma civilización, depende de un progreso continuo a un ritmo rápido. De ahí que no solo seamos criaturas del progreso, sino también sus cautivos. Aunque lo deseáramos, no podríamos estarnos de espaldas al camino y disfrutar ociosamente de lo que hemos conseguido. Nuestra tarea ha de ser continuar dirigiendo, caminar a la cabeza por la ruta que tantos otros, despertados por nosotros, tratan de seguir. En el futuro, cuando después de un largo periodo de progreso material mundial la red nerviosa que sirvió a su desarrollo esté tan cargada que incluso la vanguardia acorte el paso, los que se hallan en la retaguardia continuarán moviéndose por algún tiempo a una velocidad no disminuida y tendremos de nuevo a nuestro alcance el poder de elegir si queremos o no seguir adelante al ritmo deseado. Pero hoy, cuando la mayor parte de la humanidad se halla ante la posibilidad de abolir la muerte por hambre y enfermedad; cuando siente la onda expansiva de la moderna tecnología, después de milenios de relativa estabilidad, y, como primera reacción, ha comenzado a multiplicarse a un

índice de escalofrío, incluso un pequeño declinar en nuestro índice de progreso podría ser fatal.

CAPÍTULO IV

Libertad, razón y tradición

> Nada es más fértil en prodigios que el arte de ser libre, pero nada hay más arduo que el aprendizaje de la libertad… La libertad, generalmente, se establece con dificultades, en medio de tormentas; viene precedida por discordias civiles y sus beneficios no pueden conocerse hasta que se hacen viejos.
>
> A. DE TOCQUEVILLE[1]

1. Las dos tradiciones de la libertad

Aunque la libertad no es un estado de naturaleza, sino una creación de la civilización, no surge de algo intencionalmente. Las instituciones de la libertad, como todo lo que esta ha creado, no se establecieron porque los pueblos previeran los beneficios que traerían. Ahora bien, una vez reconocidas sus ventajas, los hombres comenzaron a perfeccionar y extender el reino de la libertad y a tratar de inquirir el funcionamiento de la sociedad libre. Este desarrollo de la teoría de la libertad tuvo lugar principalmente en el siglo XVIII y se inició en dos países, uno de los cuales conocía la libertad y el otro no: Inglaterra y Francia.

Como resultado de ello, se han producido dos tradiciones diferentes de la teoría de la libertad[2]: una, empírica y carente de sistema; la otra especulativa y racionalista[3]. La primera, basada en una interpretación de la tradición y las instituciones que habían crecido de modo espontáneo y que solo imperfectamente eran comprendidas. La segunda, tendiendo a la construcción de

una utopía que ha sido ensayada en numerosas ocasiones, pero sin conseguir jamás el éxito. El argumento racionalista, especioso y aparentemente lógico, de la tradición francesa, con su halagadora presunción sobre los poderes ilimitados de la razón humana, fue, sin embargo, el que ganó progresiva influencia, mientras decaía la menos articulada y menos explícita tradición de libertad inglesa.

Esta distinción se oscurece porque la denominada tradición francesa de libertad surge en gran parte del intento de interpretar las instituciones inglesas y porque, asimismo, las concepciones que de las instituciones británicas tuvieron otros países se basaron principalmente en las descripciones hechas por los escritores franceses. Finalmente, ambas tradiciones llegaron a hacerse confusas cuando surgieron en el movimiento liberal del siglo XIX y cuando incluso los principios liberales ingleses se apoyaron tanto en la tradición francesa como en la inglesa[4]. Como colofón, la victoria de los filósofos radicales benthamitas sobre los whigs, en Inglaterra, sirvió para ocultar la fundamental diferencia que en años más recientes ha reaparecido como conflicto entre democracia liberal y «democracia social» o totalitaria[5].

Cien años atrás esta diferencia se comprendió mejor de lo que se comprende hoy. Por los años de las revoluciones europeas en que surgen las dos tradiciones, el contraste entre libertad «anglicana» y libertad «galicana» todavía fue claramente descrito por un eminente filósofo político germano americano. La «libertad galicana», escribía Francis Lieber en 1848, «se intenta en el gobierno y, de acuerdo con un punto de vista anglicano, se busca en un lugar equivocado donde no puede encontrarse. Las necesarias consecuencias de los puntos de vista galicanos son que los franceses tratan de conseguir el más alto grado de civilización política en la organización, es decir, en el más alto grado de intervención estatal. La cuestión de si esta intervención es despotismo o libertad se decide solo por el hecho de quién interviene

y por la clase de beneficios a cuyo favor la intervención tiene lugar, mientras que de acuerdo con el punto de vista anglicano, tal intervención constituiría siempre o absolutismo o aristocracia, y la presente dictadura de los trabajadores aparecería ante nosotros como una aristocracia de trabajadores intransigentes»[6].

Cuando se escribió esto, la tradición francesa había desplazado progresivamente en todas partes a la inglesa. Para desenmarañar las dos tradiciones es necesario que nos fijemos en las formas relativamente puras bajo las que aparecieron en el siglo XVIII. La tradición que hemos denominado inglesa se hace explícita principalmente a través de un grupo de filósofos morales escoceses capitaneados por David Hume, Adam Smith y Adam Ferguson[7], secundados por sus contemporáneos ingleses Josiah Tucker, Edmund Burke y William Paley, y extraída largamente de una tradición enraizada en la jurisprudencia de la common law[8]. Frente a los anteriores, aparece el grupo de ilustrados franceses, fuertemente influido por el racionalismo cartesiano y que personifican la escuela continental; son sus más eminentes representantes los enciclopedistas y Rousseau y los fisiócratas y Condorcet. Desde luego, la división no coincide totalmente con los límites geográficos. Franceses como Montesquieu y más tarde Benjamin Constant y, sobre todo, Alexis de Tocqueville están, probablemente, más cerca de lo que hemos denominado «tradición británica» que de la «tradición francesa»[9]. Y con Thomas Hobbes, Inglaterra aporta, por lo menos, uno de los fundadores de la tradición racionalista, para no hablar de la completa generación de entusiastas de la Revolución francesa, como Godwin, Priestley, Price y Paine, quienes —lo mismo que Jefferson después de su estancia en Francia—[10] pertenecen completamente a ella.

2. Concepción evolutiva

Aunque, generalmente, estos dos grupos se toman hoy en bloque como antepasados del moderno liberalismo, difícilmente se

imaginará mayor contraste que el existente entre sus respectivas concepciones sobre la evolución y funcionamiento del orden social y el papel que en dicho orden desempeña la libertad. La diferencia se vislumbra directamente en el predominio de la concepción inglesa del mundo, esencialmente empírica, y en la postura racionalista francesa. El principal contraste en las conclusiones prácticas a que dichas posturas conducen ha sido bien expresado recientemente como sigue: «la una encuentra la esencia de la libertad en la espontaneidad y en la ausencia de coacción; la otra, solo en la persecución y consecución de un propósito colectivo absoluto»[11]; «la una mantiene un desarrollo orgánico lento y semiconsciente; la otra cree en un deliberado doctrinarismo; la una está a favor del método de la prueba y el error y la otra en pro de un patrón obligatorio válido para todos»[12]. El segundo punto de vista, que J. S. Talmon expone en una importante obra de la que se toma tal descripción, ha llegado a ser el origen de la democracia totalitaria.

El éxito arrollador de las doctrinas políticas que se apoyan en la tradición francesa se debe, probablemente, a su apelación al orgullo y ambición humana; sin embargo, no debemos olvidar que las conclusiones políticas de las dos escuelas derivan de diferentes concepciones de la forma de funcionar la sociedad, y a este respecto, los filósofos ingleses colocaron los cimientos de una profunda y esencialmente válida teoría, mientras que la escuela racionalista estaba pura, completa y simplemente equivocada.

Los filósofos ingleses nos han dado una interpretación del desarrollo de la civilización que constituye todavía el basamento indispensable de toda defensa de la libertad. Tales filósofos no encontraron el origen de las instituciones en planificación o invenciones, sino en la sobrevivencia de lo que tiene éxito. Su punto de vista se expresa así: «Las naciones tropiezan con instituciones que ciertamente son el resultado de la acción humana, pero no la ejecución del designio humano»[13]. Subraya esto últi-

mo que el denominado orden político es producto de nuestra inteligencia ordenadora en mucha menor cuantía de lo que comúnmente se imagina. Como sus inmediatos sucesores comprendieron, Adam Smith y sus contemporáneos «explican casi todo lo que ha sido adscrito a instituciones positivas dentro de un espontáneo e irresistible desarrollo de ciertos principios obvios, y demostraron que con pequeñas ideas o sabiduría política pueden construirse los más complicados y aparentemente artificiales esquemas de política»[14].

Esta «actitud antirracionalista en lo que respecta al acontecer histórico, que Adam Smith comparte con Hume, Ferguson y otros»[15], les facilitó entender por vez primera la evolución de las instituciones, la moral, el lenguaje y la ley de acuerdo con un proceso de crecimiento acumulativo. Solamente dentro de este marco se ha desarrollado la razón humana y puede operar con éxito. La argumentación se dirige en toda línea contra la concepción cartesiana de una razón humana independiente y anteriormente existente que ha inventado esas instituciones y contra la idea de que la sociedad civil ha sido formada por algún primitivo y sabio legislador o un primitivo «contrato social»[16]. Esta última idea de hombres inteligentes que se reúnen para deliberar sobre la conformación del mundo es quizá el más característico resultado de aquellas intencionadas teorías y encontró su perfecta expresión cuando un destacado teorizante de la Revolución francesa, el abate Sieyes, exhortaba a la Asamblea revolucionaria a «actuar como hombres justos saliendo del estado de naturaleza y reuniéndose con el propósito de firmar un contrato social»[17].

Los clásicos entendieron bastante mejor los requisitos de la libertad. Cicerón cita a Catón, para el que la constitución romana era superior a la de otros pueblos porque «se basaba en el genio de muchos hombres y no en el de un solo hombre; no se instituyó en una generación, sino durante un largo período de varios siglos y muchas generaciones de hombres. Pues… nunca ha exis-

tido un hombre poseedor de tan gran genio que nada le escapara; ni los poderes convenidos de todos los hombres, viviendo en un determinado momento, podrían hacer todas las previsiones de futuro necesarias, sin la ayuda de la experiencia y la gran prueba del tiempo»[18]. Ni la Roma republicana ni Atenas, las dos naciones libres del mundo antiguo, podrían, por lo tanto, servir de ejemplo a los racionalistas. En opinión de Descartes, fuente de la tradición racionalista, Esparta fue quien proporcionó el modelo, pues su grandeza «no se debió a la preeminencia de cada una de sus leyes en particular…, sino a la circunstancia de que, emanadas todas ellas de un único individuo, tendían a un fin único»[19]. Y Esparta llegó a constituir el ideal de libertad tanto para Rousseau como para Robespierre y Saint-Just y la mayoría de los actuales partidarios de la «democracia social» o totalitaria[20].

Al igual que en los clásicos, la moderna concepción crece apoyándose en el muro de una comprensión, primeramente lograda por los hombres de leyes, sobre el desarrollo de las instituciones. «Hay muchas cosas, especialmente en las leyes y en el gobierno —escribió el presidente de la Corte Suprema, Hale, en el siglo XVIII, criticando a Hobbes—, que mediata, remota y consecuentemente pueden aprobarse en razón, aunque los argumentos de la parte no dejen trascender presente o inmediata y distintamente su equidad… En lo tocante a las conveniencias e inconveniencias de las leyes, la dilatada experiencia descubre más de lo que de buenas a primeras pudiera posiblemente prever el más sabio consejo humano. Y aquellas enmiendas y suplementos que a través de las varias experiencias de la sabiduría y el conocimiento de los hombres se aplican a cualquier ley que las necesitase, se conforman mejor a la conveniencia de dicha ley que las mejores invenciones de los más preñados ingenios faltos de tales experiencias… Esto se añade a la dificultad de un sondeo actual de la razón de las leyes, porque son el resultado de una larga y reiterada experiencia que, aunque comúnmente denominada amiga de

los necios, constituye ciertamente el más sabio expediente con que cuenta la humanidad, ya que descubre los defectos y suministra lo que ningún ingenio de hombre podría inmediatamente prever o perspicazmente remediar… No es necesario que las razones de su implantación sean evidentes para nosotros. Basta que se trate de leyes instituidas que nos den una certeza y sea razonable su observancia, aunque el motivo concreto de su implantación no aparezca»[21].

3. La aparición del orden social

Partiendo de dichas concepciones se desarrolló gradualmente un cuerpo de teoría social demostrativa de que en las relaciones entre hombres y en sus instituciones, complejas, metódicas y, en sentido muy definido, encaminadas hacia determinadas miras, podía prosperar lo que se debía poco a un plan, lo que no se inventaba, sino que surgía de las separadas acciones de numerosos individuos que ignoraban lo que estaban haciendo. Tal demostración de que algo más grande que los designios de los individuos podía surgir de los chapuceros esfuerzos de los seres humanos representó en cierto aspecto incluso un mayor desafío a todos los dogmas planificadores que la última teoría de la evolución biológica. Por primera vez se demostró la existencia de un orden evidente que no era resultado del plan de la inteligencia humana ni se adscribía a la invención de ninguna mente sobrenatural y eminente, sino que provenía de una tercera posibilidad: la evolución adaptable[22].

Puesto que al hacer hincapié en el papel desempeñado hoy en día por la selección, en este proceso de la evolución social, probablemente pudiera crearse la impresión de que tomamos prestada la idea al campo biológico, merece la pena subrayar lo que de hecho es todo lo contrario. Pocas dudas existen de que las teorías de Darwin y sus contemporáneos se inspiraron en las teorías de la evolución social[23]. Ciertamente, uno de los filósofos escoceses que primeramente desarrolló tales ideas se anticipó a Darwin

incluso en el campo biológico[24], y las posteriores aplicaciones de dichas concepciones por las varias «escuelas históricas» en materia de derecho y de lenguaje suministraron la idea de que la similitud de estructura podía explicarse en razón a un origen común[25] tópico corriente en el estudio de los fenómenos sociales con mucha anterioridad a sus aplicaciones en biología. Por desgracia, posteriormente, las ciencias sociales, en vez de construir en su propio sector sobre los mencionados cimientos, reimportaron algunas de dichas ideas de la biología y con ellas derivaron a conceptos tales como «selección natural», «lucha por la vida» y «superviviencia de los mejor dotados», que no son apropiados en su campo. En la evolución social, el factor decisivo no es la selección mediante la imitación de instrumentos y hábitos que tienen éxito. Aunque opere también a través del éxito de individuos y grupos, lo que emerge no es un atributo hereditario de los individuos, sino las ideas y conocimientos prácticos; para abreviar, la total herencia cultural que pasa de unos a otros mediante el aprendizaje y la imitación.

4. Supuestos contradictorios

Una comparación detallada de las dos tradiciones requeriría un completo estudio aparte. Aquí tan solo podemos individualizar unos pocos de los puntos cruciales de discusión.

Mientras la tradición racionalista presupone que el hombre originariamente estaba dotado de atributos morales e intelectuales que le facilitaban la transformación deliberada de la civilización, la evolucionista aclara que la civilización fue el resultado acumulativo costosamente logrado tras ensayos y errores; que la civilización fue la suma de experiencias, en parte transmitidas de generación en generación, como conocimiento explícito, pero en gran medida incorporada a instrumentos e instituciones que habían probado su superioridad. Instituciones cuya significación podríamos descubrir mediante el análisis, pero que igualmente sirven a los fines humanos sin que la humanidad las comprenda.

Los teorizantes escoceses supieron perfectamente lo delicada que es esta estructura artificial de la civilización, puesto que descansa en los más primitivos y feroces instintos del hombre amansados y controlados por instituciones que ni él había ideado ni podía controlar. Estuvieron muy lejos de mantener los inocentes puntos de vista, más tarde injustamente colgados en la puerta de su liberalismo, sobre la «natural bondad del hombre», la existencia de «una natural armonía de intereses» o los benéficos efectos de la «libertad natural» (aunque a veces utilizaran esta última frase). Sabían que para reconciliar los conflictos de intereses se requieren los artificios de las instituciones y tradiciones. Su problema estribó en la manera de «dirigir ese motor universal de la naturaleza humana que es el egoísmo, tanto en este caso como en los restantes, a fin de promover el interés público mediante los esfuerzos que haga tras la prosecución de su propio interés»[26]. No fue la «libertad natural» en cualquier sentido literal, sino las instituciones desarrolladas para asegurar «vida, libertad y prosperidad», las que hicieron beneficiosos esos esfuerzos individuales[27]. Ni Locke ni Hume ni Smith ni Burke podrían haber argumentado jamás, como Bentham lo hizo, que «toda ley es mala, puesto que constituye una infracción de la libertad»[28]. Sus razonamientos no entrañaron un completo laissez faire, que, como las mismas palabras muestran, constituye parte de la tradición racionalista francesa y en su sentido literal jamás fue defendido por ninguno de los economistas clásicos ingleses[29]. Sabían mejor que la mayoría de sus críticos posteriores que el activo catalizador de los esfuerzos individuales hacia objetivos socialmente beneficiosos no tenía nada de mágico, sino que todo el éxito consistía en la evolución de «instituciones bien concebidas» donde se podían reconciliar las «reglas y principios de los intereses contrapuestos y los beneficios transaccionables»[30]. De hecho, su razonamiento no fue nunca tan antiestatal o anarquista como lo es el resultado lógico de la doctrina racionalista del laissez faire; su argumenta-

ción tuvo en cuenta tanto las funciones propias del Estado como los límites de la acción estatal.

La diferencia es singularmente evidente cuando se llega a las respectivas presunciones de las dos escuelas en lo que respecta a la naturaleza del individuo. Las teorías racionalistas de la planificación se basaron necesariamente en presumir la existencia de una cierta propensión del individuo para la acción racional, así como en la natural inteligencia y bondad de dicho individuo. La teoría evolucionista, por el contrario, demostró cómo ciertos arreglos institucionales inducirían al hombre a usar su inteligencia encaminándola hacia las mejores consecuencias y cómo las instituciones podrían concebirse de tal forma que los individuos nocivos hicieran el menor daño posible[31]. La tradición antirracionalista se mostró aquí más cerca de la tradición cristiana de la falibilidad y maldad del hombre, mientras que el perfeccionismo del racionalismo está en irreconciliable conflicto con dicha tradición cristiana. Incluso la tan celebrada ficción del homo oeconomicus no fue un aspecto original de la tradición evolucionista inglesa. En puridad, apenas se exagera al afirmar que según el punto de vista de esos filósofos británicos el hombre es por naturaleza perezoso e indolente, imprevisor y malgastador, y que solo a la fuerza de las circunstancias se debió su comportamiento económico o el cuidadoso aprendizaje que le llevó a ajustar sus medios a sus fines. El homo oeconomicus fue explícitamente introducido por el joven Mill, juntamente con muchas otras ideas que pertenecen más bien al racionalismo que a la tradición evolucionista[32].

5. Costumbres y tradición

La mayor diferencia entre los dos puntos de vista radica, sin embargo, en sus respectivas ideas acerca del papel de la tradición y el valor de los restantes productos del desarrollo inconsciente arrastrados a través de las edades[33]. Apenas sería injusto afirmar que aquí la postura racionalista se opone a casi todo lo que es

producto definido de la libertad o concede a esta última su valor. Quienes creen que todas las instituciones útiles son deliberadamente ideadas y que no se puede concebir nada eficaz para los propósitos humanos sin ir precedido de una consciente planificación son, casi por necesidad, enemigos de la libertad. Para ellos la libertad significa caos.

Por el contrario, para la tradición evolucionista empírica el valor de la libertad consiste principalmente en la oportunidad que proporciona para el desarrollo de lo no ideado. A su vez, el beneficioso funcionamiento de la sociedad libre descansa, sobre todo, en la existencia de instituciones que han crecido libremente. Es probable que nunca haya habido ningún intento de hacer funcionar una sociedad libre con éxito sin una genuina reverencia por las instituciones que se desarrollan, por las costumbres y los hábitos y por «todas esas seguridades de la libertad que surgen de la regulación de antiguos preceptos y costumbres»[34]. Aunque parezca paradójico, es probable que una próspera sociedad libre sea en gran medida una sociedad de ligaduras tradicionales[35].

La estima de la tradición y las costumbres, de las instituciones desarrolladas y las reglas cuyo origen y exposición razonada desconocemos, no significa, desde luego —como Thomas Jefferson creía con una falsa concepción característica de los racionalistas—, que nosotros «adscribamos a los hombres de las edades precedentes una sabiduría mayor que la humana y… supongamos que lo hecho por ellos está por encima de toda enmienda»[36]. Lejos de presumir que los creadores de las instituciones eran más sabios que nosotros, el punto de vista evolucionista se basa en percibir que el resultado de los ensayos de muchas generaciones puede encarnar más experiencias que la poseída por cualquier hombre.

6. El imperio de la moral

Hemos considerado ya las varias instituciones, hábitos, instrumentos y métodos de hacer cosas que han surgido de este proceso y constituyen nuestra civilización heredada. Sin embargo, todavía tenemos que examinar las reglas de conducta que han madurado como parte de dicha civilización y que constituyen a la vez el producto y la condición de la libertad. De todas esas convenciones y costumbres del intercambio humano, las normas morales son las más importantes, aunque no en absoluto las únicas significativas. Nos comprendemos mutuamente, convivimos y somos capaces de actuar con éxito para llevar a cabo nuestros planes, porque la mayor parte del tiempo los miembros de nuestra civilización se conforman con los inconscientes patrones de conducta, muestran una regularidad en sus acciones que no es el resultado de mandatos o coacción y a menudo ni siquiera de una adhesión consciente a reglas conocidas, sino producto de hábitos y tradiciones firmemente establecidas. La observancia general de dichas convenciones es una condición necesaria para el orden del mundo en que vivimos, para la capacidad de encontrar nuestro propio camino, aunque desconozcamos su significado y no seamos tan siquiera conscientes de su existencia. En algunos casos, siempre que las convenciones o normas no sean observadas con la frecuencia suficiente para que la sociedad funcione sin estridencias, es necesario asegurar una uniformidad similar mediante la coacción. A veces la coacción puede evitarse porque existe un alto grado de conformidad voluntaria, lo que significa que esta última puede ser una condición del funcionamiento beneficioso de la libertad. Hay una gran verdad que jamás se han cansado de subrayar todos los grandes apóstoles de la libertad con excepción de la escuela racionalista: la libertad no ha funcionado nunca sin la existencia de hondas creencias morales, y la coacción solo puede reducirse a un mínimo cuando se espera que los individuos, en general, se ajusten voluntariamente a ciertos principios[37].

Al obedecer las reglas sin que exista coacción se tiene una ventaja evidente, y no únicamente porque la coacción como tal es mala, sino porque, de hecho, a menudo es deseable que las reglas se respeten en la mayoría de los casos y que los individuos capaces de transgredirlas comprendan que no merece la pena incurrir en el oprobio que tal infracción traerá consigo. También es importante que el vigor de la presión social y de la fuerza del hábito que asegura su observancia sea variable. Esta flexibilidad de las normas voluntarias hace posible la gradual evolución y el espontáneo desarrollo que permite posteriores experiencias conducentes a modificaciones y mejorías. Tal evolución solamente es posible con reglas que ni son coactivas ni han sido deliberadamente impuestas; reglas susceptibles de ser rotas por individuos que se sienten en posesión de razones suficientemente fuertes para desafiar la censura de sus conciudadanos, aunque la observancia de tales normas se considera como mérito y la mayoría las guarde. A diferencia de cualesquiera preceptos coactivos impuestos de manera deliberada y que solo pueden cambiarse discontinuamente y para todos al mismo tiempo, las reglas de la clase que nos ocupa permiten un cambio gradual y experimental. La existencia de individuos y grupos que observan simultáneamente normas parcialmente diferentes proporciona la oportunidad de seleccionarlas más efectivas.

Este sometimiento a las convenciones y reglas involuntarias, cuya significación e importancia no entendemos del todo; esta reverencia por lo tradicional, indispensable para el funcionamiento de una sociedad libre, es lo que el tipo de mente racionalista considera inaceptable. El sometimiento en cuestión se apoya en la idea subrayada por David Hume —y de importancia decisiva para la tradición evolucionista antirracionalista— de que «las reglas de moral no son conclusiones de nuestra razón»[38]. Al igual que todos los restantes valores, nuestra moral no es un producto, sino un presupuesto de la razón, una parte de los fines pa-

ra cuyo servicio ha sido desarrollado el instrumento de nuestro intelecto. En cualquier fase de nuestra evolución, el sistema de valores dentro del cual hemos nacido suministra los fines que nuestra razón debe servir. Esta existencia de una armadura de valores implica que, aunque debamos esforzarnos para mejorar nuestras instituciones, nunca podemos esperar rehacerlas en su totalidad y que en nuestros esfuerzos para mejorarlas tenemos que dar por demostrado mucho de lo que no entendemos. Siempre hemos de trabajar dentro de un cuadro de valores e instituciones que no fue hecho por nosotros. En especial, nunca podemos construir sintéticamente un nuevo cuerpo de normas morales o hacer que la obediencia a las conocidas dependa de nuestra comprensión o de las implicaciones de dicha obediencia en un momento dado.

7. Supersticiones en torno a la superstición

La actitud racionalista frente a estos problemas se percibe mejor en lo tocante a sus puntos de vista sobre lo que denomina superstición[39]. No pretendo infravalorar el mérito de la persistente e infatigable lucha de los siglos XVIII y XIX contra creencias cuya falsedad puede demostrarse[40], pero debemos pensar que extender el concepto de superstición a todas las creencias que no son verdaderamente demostrables carece de justificación y a menudo puede resultar dañoso. El que no debamos creer en nada cuya falsedad se haya demostrado, no significa que debamos tan solo creer aquello cuya verdad se ha evidenciado. Hay buenas razones para que cualquier persona que desee vivir y actuar con éxito en sociedad acepte muchas creencias comunes, aunque el valor de esos argumentos tenga poco que ver con su verdad demostrable[41]. Tales creencias pueden basarse también en experiencias pasadas sobre las que resulta imposible hallar una evidencia. Asimismo está claro que cuando se invita a los científicos a aceptar una generalización en el campo que dominan tienen derecho a preguntar la evidencia en que se basa. Muchas de las

creencias que en el pasado expresaban la experiencia acumulada sobre la raza han sido desaprobadas de la anterior manera. Esto no significa, sin embargo, que debamos situarnos en un nivel que menosprecie todas las creencias faltas de evidencia científica. La experiencia le llega al hombre por muchas más vías de las que comúnmente reconocen los experimentadores profesionales o los que investigan en búsqueda de conocimientos explícitos. Destruiríamos los cimientos de muchas acciones conducentes al éxito si desdeñásemos la utilización de formas de hacer las cosas desarrolladas mediante el proceso de la prueba y el error, simplemente porque no nos había sido dada la razón para adherirnos al sistema. El que nuestra conducta resulte apropiada no depende necesariamente de que sepamos por qué lo es. La comprensión es una manera de hacer que nuestra conducta sea apropiada, pero no la única. Un mundo esterilizado de creencias, purgado de todos los elementos cuyos valores no pueden demostrarse positivamente, probablemente no sería menos mortal que su equivalente estado en la esfera biológica.

Aunque lo anterior se aplica a todos nuestros valores, tiene la mayor importancia en el caso de las reglas morales de conducta que, con el lenguaje, constituyen quizá la prueba más importante del crecimiento no planificado de un conjunto de normas que gobiernan nuestras vidas, pero de las que no podemos decir ni por qué son lo que son ni por qué nos hacen así. Como individuos y como grupo desconocemos las consecuencias de su observancia. El espíritu racionalista está en constante revuelta contra la exigencia de sumisión a tales reglas, e insiste en aplicarles el principio de Descartes que dice: «Rechazar como absolutamente falsas todas las opiniones en relación con las cuales yo pueda suponer la más mínima posibilidad de duda»[42]. El espíritu racionalista siempre se ha pronunciado por el sistema sintético de moral deliberadamente construido; por el sistema en el que, según la descripción de Edmund Burke, «los cimientos de la sociedad y la

práctica de todos los deberes morales descansan sobre razones claras y demostrativas para cada individuo»[43]. El racionalismo del siglo XVII argumentó explícitamente que, puesto que conocía la naturaleza humana, «podía fácilmente encontrar la moral que le convenía»[44]. No comprendió que la denominada naturaleza humana es con mucho el resultado de esas concepciones morales que cada individuo aprende con el lenguaje y el pensamiento.

8. La moral y «lo social»

Un interesante síntoma del aumento de influencia de la concepción racionalista es la creciente sustitución, en todos los idiomas que conozco, de la palabra «moral», o simplemente «el bien», por la palabra «social». Es instructivo considerar brevemente la significación del fenómeno[45]. Cuando la gente habla de «conciencia social» en contraposición a la mera «conciencia» se refiere presumiblemente a un conocimiento de los particulares efectos de nuestras acciones sobre otras gentes, a un esfuerzo para no guiarse meramente en su conducta por reglas tradicionales, sino por una consideración explícita de las especiales consecuencias de la acción en cuestión. En efecto, están diciendo que nuestras acciones tendrían que guiarse por un completo entendimiento del funcionamiento del proceso social y que nuestro objetivo debiera ser la obtención de un resultado previsible que describen como «bien social», mediante la utilización de una valoración consciente de los hechos concretos de la situación.

Lo curioso del caso es que esta apelación a lo «social» entraña realmente una petición de que la inteligencia individual, más bien que las reglas desarrolladas por la sociedad, guíe las acciones individuales; que los hombres renuncien al uso de lo que verdaderamente podría llamarse social (en el sentido de ser un producto del proceso impersonal de la sociedad) y descansen en el juicio individual sobre cada caso particular. La preferencia por «las consideraciones sociales» sobre la adhesión a las normas morales

es, por tanto, en última instancia, el resultado de un desprecio por lo que realmente constituye el fenómeno social y una creencia en los poderes superiores de la razón humana individual. A tales pretensiones racionalistas cabe responder que requieren un conocimiento superior a la capacidad de la mente humana, y que, en el intento de acomodarse a ellas, la mayoría de los hombres llegarían a ser menos útiles a la sociedad de lo que lo son cuando persiguen sus propios objetivos dentro de los límites impuestos por las reglas de la moral y del derecho.

El argumento racionalista pasa por alto que, generalmente, al apoyarnos en reglas abstractas recurrimos a un expediente que hemos aprendido a utilizar porque nuestra razón es insuficiente para dominar todos los detalles de la realidad compleja[46]. Esto es tan cierto cuando deliberadamente formulamos una regla abstracta para nuestra dirección individual como cuando nos sometemos a las reglas comunes de acción desarrolladas por un proceso social.

Todos sabemos que carecemos de probabilidades de éxito en la persecución de nuestros objetivos individuales a menos que rindamos acatamiento a ciertas normas generales, a las que nos adherimos sin ponderar su justificación en cada instancia particular. Al ordenar las actividades de cada día, al llevar a cabo sin dilación tareas desagradables, pero necesarias, al privarnos de ciertos estímulos o al suprimir ciertos impulsos, frecuentemente descubrimos la necesidad de ejecutarlos como hábitos inconscientes, porque sabemos que, de no ser así, el soporte racional que hizo tales conductas deseables carecerá de la suficiente efectividad para contrarrestar los deseos temporales y obligamos a realizar lo que debiéramos apetecer desde el punto de vista del largo plazo. Parecerá paradójico afirmar que, a menudo, para obrar racionalmente necesitamos guiarnos por el hábito más bien que por la reflexión, de la misma manera que para impedir la adopción de la decisión equivocada tenemos que limitar deli-

beradamente el alcance de la elección que se presenta ante nosotros. Todos sabemos que en la práctica tales actitudes son frecuentemente imprescindibles si deseamos alcanzar nuestros últimos objetivos.

Idénticas consideraciones se aplican, incluso con más rigor, cuando nuestra conducta afecta también a otros, y, por lo tanto, la preocupación primaria estriba en ajustar nuestras acciones a las acciones y expectativas de los demás de tal forma que se les eviten daños innecesarios. En este sector es improbable que ningún individuo se apuntase el éxito de estatuir racionalmente reglas más efectivas que las que se han ido formando gradualmente, y aunque lo lograra, no servirían realmente a sus propósitos, a menos que fuesen observadas por todos. En conclusión, no tenemos otra elección que sometemos a normas cuya exposición razonada desconocemos a menudo, y hacerlo así tanto si podemos deducir que en nuestro caso particular depende algo importante de tal observancia como si no. Las normas de conducta son instrumentales en el sentido de que coadyuvan grandemente a la consecución de otros valores humanos; sin embargo, puesto que solo muy rara vez conocemos lo que depende de que se sigan en cada caso particular, su cumplimiento debe contemplarse como un valor por sí mismo, una clase de fin intermedio que debemos perseguir sin preguntarnos su justificación en cada caso concreto.

9. La libertad como principio moral

Desde luego, las consideraciones precedentes no prueban que todas las creencias morales que se han desarrollado en la sociedad sean beneficiosas. Un determinado grupo de individuos puede deber su encumbramiento a las reglas de conducta que sus miembros obedecen. Cabe, en consecuencia, que sus valores sean a la postre adoptados por toda la nación a la que dicho grupo triunfador llegara a dirigir. Por tanto, una nación o grupo son capaces de destruirse a sí mismos en razón de las creencias éticas

a que se adhieran. Solo los resultados pueden demostrar si los ideales que guían a un grupo son beneficiosos o destructivos. El hecho de que una sociedad considere las enseñanzas de ciertos hombres como la encarnación de toda verdad no significa que tales enseñanzas no puedan constituir la ruina de esa sociedad en el caso de que los preceptos que entrañan se respeten con carácter de generalidad. Pudiera muy bien ocurrir que una nación se destruyese a sí misma por seguir las enseñanzas de los que considera sus mejores hombres, figuras casi santificadas, incuestionablemente guiadas por un ideal sin la menor concesión al egoísmo. En una sociedad cuyos miembros fueran libres para escoger su forma de vida práctica existiría poco peligro de que ocurriera lo anteriormente apuntado, porque en tal sociedad las tendencias se corregirían a sí mismas. Solo decaerían los grupos guiados por ideales «impracticables», mientras que los restantes, menos virtuosos de acuerdo con los niveles morales en uso, ocuparían el lugar de los primeros. Sin embargo, este fenómeno solamente puede tener lugar dentro de una sociedad libre, donde tales ideales no son obligatorios en absoluto. Cuando todos han de servir a los mismos ideales, no permitiéndose a los disidentes adoptar otros distintos, solamente se evidencia lo improcedente de estas normas cuando sobreviene la decadencia del país por ellas regido.

La cuestión importante que surge aquí es si el acuerdo mayoritario sobre una norma de conducta es suficiente justificación para obligar a los disidentes minoritarios al cumplimiento forzoso o si tal poder no debería condicionarse también mediante normas más generales. En otras palabras: si la legislación ordinaria debería limitarse por principios generales, de la misma forma que las reglas morales de conducta individual excluyen ciertas clases de acciones por muy buenos que puedan ser sus propósitos. Tanto en política como en las acciones individuales existe gran necesidad de reglas morales de conducta y tanto las conse-

cuencias de sucesivas decisiones colectivas como las de decisiones individuales serán beneficiosas únicamente si están de acuerdo con principios comunes.

Las reglas morales para la acción colectiva se desarrollan con dificultad y muy lentamente, dato que debería tomarse como indicativo de su valor. Entre los pocos principios de esta clase que hemos elaborado, la libertad individual es el más importante. Sin duda alguna, la libertad individual constituye lo que más apropiadamente puede considerarse como principio moral de acción política. Pero, al igual que todos los principios morales, la libertad exige que se la acepte como valor intrínseco, como algo que debe respetarse sin preguntarnos si las consecuencias serán beneficiosas en un caso particular. No lograremos los resultados apetecidos sin aceptar la libertad como un credo o presunción tan fuerte que excluya toda consideración de conveniencia que la limite.

En última instancia, las razones a favor de la libertad, en materia de acción colectiva, son argumentos en pro de principios y en contra de conveniencias[47], que, como más adelante veremos, equivalen a decir que solo el juez y no el administrador puede ordenar la coacción. Cuando uno de los dirigentes intelectuales del liberalismo del siglo XIX, Benjamin Constant, describió dicha doctrina como sistema de principios[48], apuntó al medio del asunto. La libertad no solamente constituye un sistema bajo el cual toda la acción gubernamental se guía por principios, sino que es algo de imposible mantenimiento a menos que se acepte como ideal soberano que gobierne todos los actos particulares de la legislación. Donde no exista una firme adhesión a regla tan fundamental, como ideal último sobre el que no puede haber compromiso, ni siquiera invocando la razón de las ventajas materiales —como ideal que, aunque se infrinja temporalmente durante una emergencia pasajera, debe constituir la base de todos los arreglos permanentes—, es casi cierto que la libertad se des-

truirá mediante usurpaciones fragmentarias. En cada caso particular cabrá la posibilidad de prometer ventajas concretas y tangibles a cambio de una reducción de libertad que siempre presupondrá el desconocimiento y la incertidumbre de los beneficios sacrificados. Si la libertad no fuera tratada como principio supremo, el hecho de que las promesas ofrecidas por la sociedad libre a cada individuo particular constituyen siempre meras posibilidades y no certezas, oportunidades y no dones definitivos, se traduciría inevitablemente en una debilidad fatal conducente a la lenta desaparición de aquella.

10. El auténtico cometido de la razón

Probablemente, a estas alturas, el lector se preguntará qué función le queda a la razón en la ordenación de los negocios si la política de libertad exige tanta abstención del control deliberado, tanta aceptación del desarrollo no planificado y espontáneo. En primer lugar, responderemos que, si fue necesario buscar límites apropiados al uso de la razón en el dominio que nos ocupa, el hallazgo de tales límites constituye en sí el más importante y difícil ejercicio de la razón. Más aún: si necesariamente hemos hecho hincapié sobre esos límites, ciertamente no quisimos implicar con ello que la razón no tenga una tarea positiva e importante. La razón, indudablemente, es la más preciosa posesión del hombre. Nuestros argumentos tratan de mostrar meramente que no es todopoderosa y que la creencia de que es posible dominarla y controlar su desarrollo puede incluso destruirla. Intentamos la defensa de la razón contra su abuso por aquellos que no entienden las condiciones de su funcionamiento efectivo y su crecimiento continuo. Es un llamamiento a los hombres para que comprendan el deber de utilizar la razón inteligentemente de forma que se preserve esa indispensable matriz de lo incontrolado y lo no racional, único entorno en que la razón puede crecer y operar efectivamente.

La postura antirracionalista aquí adoptada no debe confundirse con el irracionalismo o cualquier invocación al misticismo[49]. Lo que aquí se propugna no es una abdicación de la razón, sino un examen racional del campo donde la razón se controla apropiadamente. Parte de esta argumentación afirma que el uso inteligente de la razón no significa el uso de la razón deliberada en el mayor número posible de ocasiones. En oposición al inocente racionalismo que trata a la razón como absoluta, debemos continuar los esfuerzos que inició David Hume cuando «volvió sus propias armas contra los ilustrados» y emprendió el trabajo «de cercenar las pretensiones de la razón mediante el uso del análisis racional»[50].

La primera condición para el uso inteligente de la razón en la ordenación de los negocios humanos es que aprendamos a comprender el papel que de hecho desempeña y puede desempeñar en el funcionamiento de cualquier sociedad basada en la cooperación de muchas opiniones aisladas. Esto significa que antes de tratar de remoldear inteligentemente la sociedad debemos adquirir conciencia de su funcionamiento. Tenemos que admitir la posibilidad de equivocarnos incluso cuando creemos entenderla; hemos de aprender que la civilización humana tiene una vida propia, que todos los esfuerzos para mejorar las cosas deben operar dentro de un cuadro total que no es posible controlar enteramente, cuyas fuerzas activas podemos facilitar y ayudar únicamente en la medida en que las entendamos. Nuestra actitud debe ser similar a la del médico frente a un organismo viviente. Al igual que él, nos enfrentamos con un ser independiente que se mantiene a sí mismo y que continúa funcionando en virtud de fuerzas que no podemos reemplazar y que, por lo tanto, hemos de utilizar en todo lo que pretendamos conseguir. La mejora de la civilización irá pareja con la utilización de esas fuerzas más bien que con la oposición a ellas. Todos nuestros esfuerzos y progresos han de encuadrarse siempre dentro de ese conjunto

dado; tender a una participación antes que a una total construcción[51]; usar en cada período el material histórico que tengamos a mano, y perfeccionar los detalles paso a paso en lugar de intentar rehacer el total.

Ninguna de estas conclusiones son argumentos contrarios al uso de la razón, sino a la utilización exclusiva de la misma por el gobierno y sus poderes coactivos; no son argumentos contra la experimentación, sino contra todo poder exclusivo y monopolístico de experimentar en un campo particular, poder que no concede alternativa y del que se deduce la pretensión de hallarse en posesión de una sabiduría superior. Nuestros razonamientos se alzan contra la exclusión de soluciones mejores que aquellas a las que se limitan quienes disfrutan del poder.

CAPÍTULO V

Responsabilidad y libertad

> Es dudoso que la democracia pueda sobrevivir en una sociedad organizada sobre el principio de la terapéutica más bien que sobre el de la valoración; sobre el principio del error más bien que sobre el del pecado. Si los hombres son libres e iguales, deben ser juzgados en vez de hospitalizados.
>
> F. D. WORMUTH[1]

1. Responsabilidad y libertad

La libertad no solo significa que el individuo tiene la oportunidad y responsabilidad de la elección, sino también que debe soportar las consecuencias de sus acciones y recibir alabanzas o censuras por ellas. La libertad y la responsabilidad son inseparables. Una sociedad libre no funcionará ni perdurará a menos que sus miembros consideren como derecho que cada individuo ocupe la posición que se deduzca de sus acciones y la acepte como resultado de sus propios merecimientos. Aunque solamente pueda ofrecer al individuo oportunidades y aunque el resultado de los esfuerzos de este dependa de innumerables accidentes, forzosamente dirige su atención a esas circunstancias que él puede controlar como si fueran las únicas que importan. Desde el momento que se concede al individuo la oportunidad de hacer uso de circunstancias que únicamente son conocidas por él, y dado que, como regla general, nadie puede saber si ha hecho el mejor uso de ellas o no, se presume que el resultado de sus acciones

viene determinado por las acciones mismas, a menos que aparezca absolutamente obvio lo contrario.

La fe en la responsabilidad individual, que cuando la gente creía firmemente en la libertad individual siempre fue poderosa, ha decaído juntamente con la estima por la libertad. La responsabilidad ha llegado a ser un concepto impopular, una palabra que evitan los oradores o escritores de experiencia, debido al evidente fastidio o animosidad con que se la recibe por una generación que no gusta en absoluto que la moralicen. A menudo evoca la abierta hostilidad de hombres a quienes se les ha enseñado que nada, excepto las circunstancias sobre las cuales no se tiene control, ha determinado su posición en la vida o incluso sus acciones. La negación de la responsabilidad, sin embargo, se debe comúnmente al temor que inspira. Un temor que también llega a ser necesariamente el temor de la libertad[2]. Es indudable que mucha gente está temerosa de la libertad, porque la oportunidad para hacer la propia vida significa también una incesante tarea, una disciplina que el hombre debe imponerse a sí mismo para lograr sus fines.

2. Menosprecio de tales conceptos

La concurrente decadencia de la estima por la libertad y la responsabilidad del individuo es en gran medida el resultado de una errónea interpretación de las lecciones de la ciencia. Los puntos de vista más antiguos estaban íntimamente relacionados con la creencia en la «libertad de la voluntad», concepción que nunca tuvo un preciso significado, pero que últimamente parecía haber sido privada de base por la ciencia moderna. La creciente creencia en la sola determinación de todos los fenómenos naturales por sucesos antecedentes o sujetos a leyes reconocibles, y de que el hombre mismo debería contemplarse como parte de la naturaleza, condujo a la conclusión de que las acciones humanas y el trabajo de la mente también han de considerarse como algo necesariamente determinado por las circunstancias externas. La

concepción del determinismo universal, que dominó la ciencia del siglo XIX[3], fue de esta forma aplicada a la conducta de los hombres, con lo que pareció eliminarse la espontaneidad de las acciones humanas. Desde luego tuvo que admitirse que únicamente existía la presunción general de que las acciones humanas estuviesen también sujetas a las leyes naturales, y que de hecho se desconocía la forma en que se hallaban determinadas por especiales circunstancias, a excepción, quizá, de los casos más raros. Pero al admitirse la creencia de que el funcionamiento de la mente humana, al menos en principio, obedece a leyes uniformes, pareció eliminarse el papel de la personalidad individual, esencial para la concepción de la libertad y de la responsabilidad.

La historia intelectual de las últimas generaciones nos proporciona cierto número de casos en que la descripción determinista del mundo ha conmovido los basamentos de la moral y la creencia política en la libertad. Hoy, probablemente, muchas personas educadas científicamente estarían de acuerdo con los especialistas que al escribir para la masa admitían que la libertad «es un concepto muy incómodo para la discusión del científico, en parte porque no está convencido de que en un último análisis exista tal cosa»[4]. Verdad es que, más recientemente, los físicos han abandonado, y parece que con cierto relieve, la tesis del determinismo universal. Es dudoso, sin embargo, si la posterior concepción de una regularidad meramente estadística del mundo afecta de cualquier forma al rompecabezas de la libertad de la voluntad, pues parece ser que las dificultades que la gente ha tenido en lo que respecta al significado de las acciones voluntarias y de la responsabilidad no surgen en absoluto como consecuencia necesaria de la creencia en el determinismo causal de la acción humana, sino que son el producto de un embrollo intelectual originado al extraer conclusiones que no se deducen de las premisas dadas.

Parece ser que afirmar la libertad de la voluntad tiene tan poca relevancia como la propia negación, y que el resultado total es

un problema fantasma[5], una disputa sobre palabras en la que los contendientes no han aclarado lo que implicaría una respuesta afirmativa o negativa. Seguramente aquellos que niegan la libertad de la voluntad despojan a la palabra «libre» de todo su significado ordinario, que describe la acción de acuerdo con la propia voluntad de uno en vez de la de otro, y, por lo tanto, a fin de no llegar a una declaración sin sentido, deberían ofrecer alguna otra definición, cosa que, ciertamente, nunca hacen[6]. Más aún: la idea de que «libre», en cualquier sentido relevante o lleno de significado, excluye la idea de que la acción está necesariamente determinada por algunos factores, resulta enteramente infundada a la luz de la investigación.

La confusión es evidente cuando examinamos las conclusiones a que de ordinario llegan las dos partes en sus respectivas posiciones. El determinismo arguye que, puesto que las acciones de los hombres están determinadas completamente por causas naturales, no puede haber justificación para hacerles responsables y alabarles o censurarles por las mismas. Los voluntaristas, por otra parte, mantienen que, puesto que existe en el hombre algún agente que queda fuera de la cadena de causa y efecto, dicho agente es quien debe soportar la responsabilidad y ser el legítimo objeto de alabanza o censura. Pocas dudas puede haber hoy de que, en lo concerniente a dichas conclusiones prácticas, los voluntaristas están más cerca de la certeza, mientras que los deterministas se mueven dentro de una pura confusión. Sin embargo, el hecho peculiar en torno a la disputa es que en ninguno de los dos casos las conclusiones se deducen de las premisas alegadas. Como se ha demostrado a menudo, el concepto de responsabilidad, de hecho, descansa en un punto de vista determinista[7]. Únicamente la construcción de un «yo» metafísico que permaneciese fuera de la total cadena de causa y efecto y, por lo tanto, pudiera tratarse como algo no influido por la alabanza o la censura, podría justificar la ausencia de responsabilidad del hombre.

3. La función de asignar responsabilidades

Sería posible, desde luego, como ilustración de la alegada posición determinista, construir un mecanismo o autómata que invariablemente respondiese a los sucesos del mundo que le circunda de la misma predecible manera. Esto, sin embargo, no se correspondería con ninguna de las posturas que fueron seriamente mantenidas siempre, incluso por los más extremos oponentes de la «libertad de la voluntad». Su caballo de batalla es que la conducta de una persona en un preciso momento, su respuesta a cualquier serie de circunstancias externas, vendrá determinada por su constitución hereditaria y la práctica acumulada con cada nueva experiencia, interpretada a la luz de anteriores experiencias individuales. Trátase de un proceso acumulativo que en cada caso produce una única y precisa personalidad. Esta personalidad opera como una especie de filtro a través del cual los sucesos externos originan conductas que solo en circunstancias excepcionales pueden predecirse con certeza. La posición determinista sostiene que esos efectos acumulados de herencia y experiencias pasadas constituyen la totalidad de la personalidad individual; que no existe otro «ser» u otro «yo» cuya posición pueda ser afectada por influencias externas o materiales. Ello significa que todos estos factores —tales como el razonamiento o la argumentación, la persuasión o la censura y la expectativa de alabanzas o de críticas—, cuya influencia es a veces insistentemente negada por quienes rechazan la «libertad de la voluntad», cuentan realmente entre los más importantes factores que determinan la personalidad y, a través de ella, la acción singular del individuo. Justamente porque no hay un «yo» independiente que esté fuera de la cadena de causa y efecto, tampoco existe un yo que pudiéramos razonablemente tratar de influir mediante recompensas o castigos[8].

Probablemente, nunca se ha negado con fundamento que, de hecho, podemos influir en la conducta de las gentes mediante la

educación y el ejemplo, la persuasión racional, el aplauso o la repulsa. Por tanto, la única cuestión que legítimamente cabe plantear es hasta qué punto, en determinadas circunstancias, existen probabilidades de influir a las personas en la dirección deseada, mediante el conocimiento de que cierta acción les hará subir o bajar en la estima de sus semejantes o que a consecuencia de tal acto podrán esperar una recompensa o un castigo.

Estrictamente hablando, constituye un despropósito decir, como se oye a menudo, que «no es culpa del hombre el ser como es», pues al asignarle responsabilidad lo que se pretende es hacerle diferente de lo que es o pudiera ser. Al afirmar la responsabilidad de una persona por las consecuencias de sus actos, no hacemos una declaración de hecho o una afirmación acerca de la causalidad. La afirmación, naturalmente, no tendría justificación si nada de cuanto pudiera haber hecho u omitido alterara el resultado. Cuando usamos los términos «poder» o «ser capaz» en relación con estos temas, no afirmamos que en el momento de la decisión algo dentro del sujeto le hace actuar de modo distinto a como en las circunstancias concurrentes provocarían necesariamente las leyes de causalidad. La afirmación de que una persona es responsable de su proceder pretende convertir sus actos en algo distinto de lo que serían si aquella no creyera en la realidad de este aserto. No asignamos responsabilidad al hombre para afirmar que podía haber actuado diferentemente, sino con miras a hacerle diferente.

Si yo causo daño a alguien por negligencia u olvido en circunstancias «que no puedo evitar», no solamente incurro en responsabilidad, sino que ello debe imprimir en mi ánimo más fuertemente que antes la necesidad de tener en cuenta las posibilidades de tales actuaciones[9].

Los únicos interrogantes que, por tanto, pueden proponerse legítimamente son si la persona sobre la que hacemos recaer la responsabilidad de una acción particular o sus consecuencias es la

clase de persona accesible a motivos normales —es decir, si se trata de lo que denominamos persona responsable— y si en circunstancias dadas puede esperarse que tal persona esté influida por las consideraciones y creencias que queremos imprimir en ella. Nuestra ignorancia de las circunstancias particulares de la mayoría de los problemas puede alcanzar un grado tal que únicamente sepamos que la expectativa de responsabilidad es lo que según todas las apariencias influye generalmente a los hombres, en determinadas circunstancias, para que actúen en una dirección conveniente. Comúnmente nuestro problema no estriba en si con ocasión de una acción particular ciertos factores mentales fueron operativos, sino en la forma de hacer tan efectivas como sea posible determinadas consideraciones al guiar la acción. Esto requiere que el individuo reciba alabanzas o reproches con independencia de que la expectativa de elogio o censura pudiera haber ejercido algún influjo en la acción. En general, creemos que la conducta de una persona se verá influida en una dirección deseable por el conocimiento de la responsabilidad de sus actos, si bien nunca podemos estar seguros del efecto de dicho conocimiento en un caso particular. En este sentido la atribución de responsabilidad no envuelve la afirmación de un hecho. Es más bien algo así como una convención proyectada para forzar a la gente a la observancia de ciertas reglas. A veces cabe discutir si una especial convención de esta clase resulta efectiva. A propósito de su efectividad de conjunto, raramente sabremos más de lo que la experiencia sugiera.

Primariamente la responsabilidad ha llegado a ser un concepto jurídico, porque la ley requiere claras pruebas para decidir si la acción de una persona crea una obligación o la hace responsable a efectos punibles; sin embargo, no deja de ser un concepto moral, un concepto en el que se apoya nuestra opinión sobre los deberes morales de la persona. De hecho, su alcance se extiende considerablemente más allá de lo que comúnmente considera-

mos como moral. Nuestra actitud con respecto al funcionamiento del orden social, el que aprobemos o desaprobemos sus formas de determinar la posición relativa de los diferentes individuos, está íntimamente ligada con los puntos de vista que mantengamos acerca de la responsabilidad. De esta forma el significado del concepto se extiende más allá de la esfera de coacción y su mayor importancia quizá radique en el papel que desempeña al guiar las libres decisiones de los hombres. Una sociedad libre exige, probablemente más que ninguna otra, que los hombres se guíen en sus acciones por un sentido de responsabilidad, que se extiende más allá de los deberes marcados por la ley, y que la opinión general apruebe que los individuos sean hechos responsables tanto de los éxitos como de los fracasos de sus empeños. Cuando a los hombres se les permite actuar de acuerdo con lo que estiman conveniente, también deben ser responsables del resultado de sus esfuerzos.

4. El hombre en cuanto ser responsable

La justificación para atribuir responsabilidad es, por tanto, el efecto presumido derivado de esta práctica en las acciones futuras. Su pretensión es enseñar a los individuos lo que deben considerar en situaciones futuras comparables. Aunque les dejemos que decidan por sí mismos, puesto que como regla general están en mejor situación para conocer las circunstancias que rodean a su acción, nos preocupan también las condiciones que les permitirán la utilización de su conocimiento para lograr las mejores consecuencias. Si atribuimos a los hombres la libertad, porque presumimos que son seres racionales, dicha libertad debe valer la pena a la hora de actuar como tales seres racionales y permitirles soportar las consecuencias de sus decisiones. Esto no significa que se presuma siempre que el hombre es el mejor juez de sus intereses. Significa meramente que nunca poseemos la seguridad de que otros los conozcan mejor y, por tanto, deseamos utilizar totalmente la capacidad de todos aquellos que puedan contribuir

con algo al esfuerzo común de lograr que el mundo que nos rodea sirva a los propósitos humanos.

La asignación de responsabilidad presupone, en el caso del hombre, la capacidad para una acción racional y la aspiración de que actúe más racionalmente de lo que lo haría sin aquella. Presupone una cierta capacidad mínima humana para aprender a prever, para guiarse por el conocimiento de las consecuencias de sus acciones. No entraña objeción el argüir que, de hecho, la razón juega solo una pequeña parte en la determinación de las acciones humanas, pues el objetivo consiste en hacer que ese poco vaya tan lejos como sea posible. Racionalidad aquí puede significar tan solo cierto grado de coherencia y consistencia en la acción de la persona; cierta influencia duradera del conocimiento o discernimiento que, una vez adquirido, afectará a la acción en fecha posterior y en diferentes circunstancias.

La complementariedad de libertad y responsabilidad significa que las razones en favor de la libertad se aplican solo a aquellos a quienes se les puede imputar responsabilidad y no pueden atribuirse a los niños, a los idiotas o a los locos; presupone que una persona es capaz de aprender de la experiencia y de guiar sus acciones por el conocimiento así adquirido; es inválida para aquellas que todavía no han aprendido suficientemente o son incapaces de aprender. Una persona cuyas acciones estén totalmente determinadas por los mismos inmutables impulsos no controlados por el conocimiento de las consecuencias, una genuina personalidad incompleta, un esquizofrénico, no sería responsable en el sentido que comentamos, porque sus acciones no podrían aplicarse a las personas que sufren accesos incontrolables, cleptómanos o dipsómanos, cuya experiencia, según se ha demostrado, no responde a motivaciones normales. Ahora bien, siempre que exista razón para creer que el conocimiento de la responsabilidad influirá probablemente en las acciones de un hombre, será necesario tratarle como responsable, tanto si tal conocimiento ha

producido el deseado efecto en el caso particular de que se trate como si no. La atribución de responsabilidad no se basa en lo que sabemos que es verdad en un caso determinado, sino en lo que creemos que serán las probables consecuencias de estimular a la gente a comportarse racional y consideradamente. Se trata de un recurso que la sociedad ha desarrollado para competir con nuestra incapacidad de ver lo que hay dentro de la mente de otros y para introducir orden en nuestra vida sin recurrir a la coacción.

Este no es el lugar para entrar en discusión sobre los problemas especiales que plantean todos aquellos que se hallan imposibilitados para ser responsables y a quienes, por tanto, no se les aplican las razones en favor de la libertad o no se les pueden aplicar totalmente. El punto importante estriba en que ser miembro libre y responsable de la comunidad supone un *status* particular que acarrea cargas y privilegios. Si la libertad ha de lograr sus fines, la concesión de dicho *status* no puede subordinarse a la discreción de cualquier persona. Automáticamente el *status* aludido debe pertenecer a todos los que satisfagan ciertas condiciones objetivamente verificadas (tales como la edad), y en tanto que la presunción de que poseen la requerida capacidad mínima no sea claramente impugnada. En las relaciones personales la transición de la tutela a la completa responsabilidad puede ser gradual e indistinta, y aquellas formas más leves de coacción que existen entre los individuos —en las que no debe interferir el Estado— pueden ajustarse a grados de responsabilidad. Ahora bien, política y legalmente, para que la libertad sea efectiva, la diferenciación debe establecerse clara y definitivamente y venir determinada por reglas generales impersonales. Al decidir si una persona es dueña de sí misma o está sujeta a la voluntad de otra, debemos considerarla como responsable o no responsable, como teniendo o no el derecho a actuar de una forma que pudiera resultar ininteligible, imprevisible o inoportuna para todos. El hecho de que no se pueda otorgar completa libertad a todos los seres humanos

no debe significar que la libertad de todos esté sujeta a restricciones y regulaciones ajustadas a las condiciones individuales. El tratamiento individual izado de los Tribunales de Menores o de los organismos para guarda de enfermos mentales pone en evidencia la falta de libertad del tutelaje. Aunque en las relaciones íntimas o en la vida privada debamos ajustar nuestra conducta a la personalidad de nuestros semejantes, en la vida pública la libertad requiere que seamos considerados como tipos, no como individuos, y tratados bajo la presunción de que las razones normales que nos disuaden de hacer esto o aquello tendrán efectividad —sea verdad o no— en el caso particular de que se trate.

5. La persecución de las propias finalidades

Se confunde mucho el ideal de libertad de la persona para la persecución de sus propios fines con la creencia de que tal libertad se traduciría en la voluntad o el empeño de lograr únicamente fines egoístas[10]. Sin embargo, la libertad para perseguir los propios objetivos es tan importante para las personas más altruistas, en cuya escala de valores las necesidades de los otros ocupan un lugar muy alto, como para cualquier egoísta. Trae su origen en la naturaleza ordinaria de los hombres (y quizá todavía más de las mujeres), y una de las principales condiciones para su felicidad es tener como objetivo principal el logro del bienestar de otros. Comportarse de dicha forma constituye parte de la normal elección que se abre ante nosotros y a menudo la decisión que generalmente se espera de nosotros. De acuerdo con una opinión general, nuestra principal preocupación a este respecto es, desde luego, el bienestar de nuestra familia. Ahora bien, también demostramos nuestro aprecio y aprobación a los otros mediante la amistad y uniendo nuestros fines a los suyos. Parte esencial de la libertad y de las concepciones morales de una sociedad libre es la elección de nuestros asociados y, generalmente, de aquellos cuyas necesidades hacemos nuestras.

El altruismo general es, sin embargo, una concepción carente de sentido. Nadie puede cuidar eficazmente de los extraños. Las responsabilidades que podemos asumir deben ser siempre particulares y pueden referirse solo a aquellos de quienes conocemos hechos concretos y a quienes o la elección o ciertas condiciones especiales han unido a nosotros. Uno de los derechos y deberes fundamentales del hombre libre es decidir qué necesidades y qué necesitados se le antojan más importantes.

Una parte del concepto que nos merece la personalidad individual consiste en el reconocimiento de que cada ser humano tiene su propia escala de valores que debemos respetar aun cuando no la aprobemos. La forma de valorar a una persona necesitada dependerá de nuestra propia escala de valores. Ahora bien, creer en la libertad significa que no nos consideramos el juez último de los valores de otra persona; que no nos sentimos con títulos para impedirle la prosecución de fines que desaprobamos; a condición de que dicha persona no infrinja la esfera igualmente protegida del resto de las gentes.

Una sociedad desconocedora de que cada individuo tiene derecho a seguir sus personales preferencias carece de respeto por la dignidad del individuo y desconoce la esencia de la libertad; sin embargo, también es verdad que en una sociedad libre la estima del individuo depende del uso que este haga de su libertad.

La estima moral carecería de significado sin la libertad. «Si cada acción buena o mala de un hombre de edad madura estuviese bajo limitaciones, prescripciones y coacción, ¿qué sería la virtud sino un nombre? ¿Qué alabanza se debería a las buenas obras? ¿Qué gratitud al justo, al sobrio, al continente?»[11]. La libertad es una oportunidad para hacer el bien, pero también lo es para hacer el mal. El hecho de que una sociedad libre funcione con éxito solamente si sus individuos se hallan guiados en cierta medida por valores comunes es quizá la razón en cuya virtud los filósofos han definido a veces la libertad como acción conforme a

reglas morales. Sin embargo, tal definición es una negación de la libertad que a nosotros nos importa. La libertad de acción, que constituye la condición del mérito moral, incluye asimismo la libertad de actuar mal. Nosotros únicamente alabamos o censuramos cuando la persona tiene oportunidad de escoger, cuando su acatamiento de una norma no se obtiene por la fuerza, sino meramente por voluntaria decisión.

Que la esfera de la libertad constituya también la esfera de la responsabilidad individual no significa que hayamos de responder por nuestros actos ante cualesquiera personas privadas. Verdad es que podemos incurrir en la censura de los otros al hacer cosas que no les agradan; sin embargo, la principal razón de la responsabilidad de nuestras decisiones es llamar nuestra atención hacia las causas de los sucesos que dependen de nuestras acciones. La principal función de la creencia en la responsabilidad individual es hacer que utilicemos nuestro propio conocimiento y capacidad hasta el máximo en la consecución de nuestros fines.

6. La carga de obrar por el bienestar

La carga de elección que la libertad impone, la responsabilidad por el destino propio que una sociedad libre atribuye al individuo, ha llegado a ser, bajo las condiciones del mundo moderno, una fuente importante de disgusto. En un grado mayor que nunca, el éxito de un hombre no depende de la especial habilidad que posea en abstracto, sino de la correcta utilización de dicha habilidad. En tiempos de menos especialización y menos organización compleja, cuando casi todos podían saber cuáles eran la mayoría de las oportunidades existentes, el problema de encontrar una ocasión y hacer uso de la particular habilidad y talento que uno poseía era menos difícil. A medida que la sociedad y su complejidad se han extendido, la recompensa que un hombre puede obtener depende más y más no de la habilidad y capacidad que posea, sino del correcto uso que de ellas haga. Así, ha aumentado la dificultad de descubrir el mejor empleo para la capa-

cidad de uno y la discrepancia entre las recompensas de hombres que poseen la misma capacidad técnica o especial habilidad.

Quizá no haya agravio más punzante que el motivado por la sensación de cuán útil podría haber sido uno para sus semejantes y de qué forma los dones que uno poseía se han desperdiciado. El que en una sociedad libre nadie tenga el deber de supervisar la apropiada utilización del talento del hombre; el que nadie pueda exigir la oportunidad de usar sus especiales dotes y, a menos que personalmente encuentre tal oportunidad, dichas dotes probablemente se pierdan, constituye quizá el más grave reproche dirigido contra el sistema de libertad y la fuente del más amargo resentimiento. La conciencia de poseer ciertas capacidades potenciales conduce naturalmente a la pretensión de que el uso de las mismas es un deber de quien quiera que se trate.

La necesidad de encontrar una esfera de utilidad, un empleo apropiado para nosotros mismos, es la más dura disciplina que la sociedad libre nos impone. Sin embargo, es inseparable de la libertad, pues nadie puede asegurar a cada hombre que sus dotes serán debidamente usadas a menos que tenga poder para ejercer coacción sobre los otros y lograrlo. Solo privando a algún otro de la elección de sus servidores, las inteligencias o los productos que va a emplear, podemos garantizar a cualquier hombre la utilización de sus dotes en la forma en que él siente que valen. En la sociedad libre es esencial que el valor del hombre y su remuneración no dependan de la capacidad en abstracto, sino del éxito obtenido al traducirse en servicios útiles a los otros y que a su vez estos otros puedan permutar. El principal objetivo de la libertad es ofrecer oportunidades e incitar al individuo para que se asegure el máximo uso de conocimientos que pueda adquirir. Lo que hace al individuo único a este respecto no es su conocimiento genérico, sino su conocimiento concreto: su conocimiento de las circunstancias y condiciones especiales.

7. Adiestramiento para la libertad

Debe admitirse que los resultados de la sociedad libre, en este orden de cosas, se hallan a menudo en conflicto con puntos de vista éticos que constituyen reliquias de un tipo de sociedad más primitivo. Existen pocas dudas de que, desde el punto de vista de la sociedad, el arte de encauzar la propia capacidad hacia lo bueno, la habilidad de descubrir el uso más efectivo de las dotes de uno, es quizá lo más útil. Sin embargo, con no poca frecuencia, la demasiada fertilidad en recursos o expedientes de dicha clase se recibe con desagrado, y cualquier ventaja ganada sobre los de igual capacidad general, mediante una explotación más afortunada de circunstancias concretas, se contempla como injusta. En muchas sociedades, una tradición a menudo desarrollada por gentes cuyos privilegios les han liberado de la necesidad de dar a otros lo que estos deseaban simboliza como más noble la espera hasta tanto que las dotes de uno sean descubiertas por los demás. En oposición a tal actitud, solo minorías religiosas o étnicas, luchando duramente para resurgir, han cultivado deliberadamente la clase de capacidad que comentamos (mejor descrita por el término alemán *Findigkeit*), cuyos poseedores son generalmente malquistos en el sistema social tradicional antes referido. Con todo, no puede caber duda alguna de que el descubrimiento de un mejor uso de las cosas o de la propia capacidad de uno es la mayor contribución que un individuo puede hacer, dentro de la sociedad, al bienestar de sus semejantes, y que facilitando el máximo de oportunidades para ello es como una sociedad libre llegará a prosperar más que otras. El uso afortunado de tal capacidad de empresa —y al descubrir el mejor uso de nuestra habilidad todos somos emprendedores— constituye la actividad más altamente recompensada en una sociedad libre. En contraposición, siempre que se remita a otros la tarea de encontrar los medios útiles de emplear la capacidad de uno, la persona así subordinada debe contentarse con una recompensa más pequeña.

Es importante tener en cuenta que no se educa a la gente para la sociedad libre preparando técnicos que aguardan a ser «utilizados», técnicos incapaces de encontrar por sí mismos su propio camino, porque se hallan convencidos de que incumbe a otros la responsabilidad del uso apropiado de su habilidad o capacidad. Desde el punto de vista de la sociedad libre, aunque un hombre haya adquirido mucha destreza en una actividad particular, el valor de los servicios será bajo a menos que posea también el don de hacer que su personal habilidad sea conocida por quienes puedan derivar los más grandes beneficios de ella. Quizá ofenda nuestro sentido de la justicia el descubrir que de dos hombres poseedores del mismo conocimiento y destreza especiales, fruto de idénticos esfuerzos, uno logre el éxito y el otro se hunda en el fracaso. Ahora bien, debemos reconocer que en una sociedad libre la utilidad viene determinada por el uso de oportunidades singulares y, por lo tanto, hemos de ajustar nuestra educación y ética de acuerdo con tales oportunidades. En una sociedad libre no somos remunerados por nuestra habilidad, sino por el uso correcto que hagamos de la misma. No cabe otra postura mientras disfrutemos de libertad para escoger nuestra ocupación particular y no se nos fuerce a la elección. Es indudable que casi nunca hay posibilidad de determinar la parte de carrera afortunada debida a la habilidad, esfuerzos y conocimientos superiores y la parte atribuible a accidentes felices; sin embargo, ello no disminuye en absoluto la importancia de que todos y cada uno puedan hacer la elección oportuna.

Afirmaciones como la que transcribimos a continuación, atribuibles no solamente a quienes profesan ideas socialistas, demuestran lo mal que se entiende el hecho básico sobre el que venimos razonando. Dice así: «Asiste a cada niño, como ciudadano, no solamente el derecho natural a la vida, la libertad y la felicidad, sino también el de ocupar en la escala social el puesto a que es acreedor por su capacidad y merecimientos»[12]. Dentro de

la sociedad libre, el talento del hombre no le concede una posición especial. Pretender que tiene justo título para ello significaría que algún órgano, de acuerdo con su juicio propio, posee el derecho y el poder de colocar a los hombres en posiciones particulares. Todo lo que una sociedad libre ha de ofrecer es la oportunidad de buscar una posición conveniente, con todo el riesgo e incertidumbre inmanentes que tal búsqueda de mercado para las dotes de uno debe suponer. A este respecto es innegable que la sociedad libre somete a la mayoría de los individuos a una presión que a menudo les agravia. Pero es mera ilusión pensar que en algún otro tipo de sociedad el hombre se vería libre de tal presión. La única alternativa existente para la presión que la responsabilidad por el propio destino trae consigo es el máximo grado de aborrecible presión encarnado en las órdenes personales que uno debe obedecer.

A menudo se arguye que la creencia en la persona como única responsable de su propio destino está defendida solamente por los que gozan del éxito. En sí mismo, ello no es tan inaceptable como la sugerencia que insinúa, equivalente a decir que la gente mantiene dicha creencia porque ha tenido éxito en la vida. Por una vez me inclino a pensar que la relación a establecer es la contraria: que a menudo la gente tiene éxito porque mantiene dicha creencia. Aunque la convicción del hombre de que todo lo logrado por él se debe únicamente a sus esfuerzos, destreza e inteligencia puede ser falsa en gran parte, no por ello deja de producir los más beneficiosos efectos en la energía y circunspección de dicho ser humano. Y si la orgullosa presunción de los que han tenido éxito es a menudo intolerable y ofensiva, la creencia de que el éxito depende totalmente del hombre constituye, probablemente, el incentivo más pragmáticamente efectivo para que la acción triunfe. Cuanto más propenso sea el hombre a censurar a los otros o a las circunstancias por su fracaso, mayor tendencia acusa a la ineficacia y al descontento.

8. El alcance de la responsabilidad

En los tiempos modernos el sentido de responsabilidad se ha visto debilitado tanto por una excesiva extensión de la responsabilidad del individuo como por la exculpación de las consecuencias reales de sus acciones. Puesto que asignamos responsabilidad al individuo a fin de influir en sus acciones, deberíamos referida a esas consecuencias de su conducta que humanamente puede prever, consecuencias que de acuerdo con nuestro razonable deseo se toman en cuenta en circunstancias ordinarias. La responsabilidad, para gozar de efectividad, debe ser limitada, definida y adaptada emocional e intelectualmente a la capacidad humana. El sentido de la responsabilidad se destruye tanto por enseñar que uno responde de todo como predicar que no responde de nada. La libertad exige que la responsabilidad del individuo se extienda solo a lo que se presume que puede juzgar; la libertad exige que las acciones del individuo tengan en cuenta consecuencias que están dentro de su posibilidad de previsión y, particularmente, que se le haga responsable de sus propias acciones (o de las pertenecientes a personas a su cargo), pero no de las atribuibles a quienes son igualmente libres.

La responsabilidad, para gozar de efectividad, debe ser responsabilidad individual. En una sociedad libre no existe responsabilidad colectiva de los componentes de un grupo como tal, a menos que mediante una acción concertada se hayan hecho todos ellos individual y separadamente responsables. Una responsabilidad conjunta o dividida puede crear en el individuo la necesidad de ponerse de acuerdo con otros y, por lo tanto, limitar los poderes de cada uno. Asimismo, la responsabilidad de muchos, sin que al mismo tiempo se imponga un deber de acción conjunta concorde, tiene de ordinario como resultado que nadie acepte realmente la responsabilidad. Si a fin de cuentas la propiedad de todos es la propiedad de ninguno, la responsabilidad de todos es la responsabilidad de nadie[13].

No debe negarse que el progreso moderno, especialmente el desarrollo de las grandes ciudades, ha disminuido mucho el sentido de responsabilidad de los asuntos locales, que en el pasado condujo a muchas acciones comunes beneficiosas y espontáneas. Condición esencial de la responsabilidad es hacer referencia a circunstancias que se encuentran al alcance del juicio del individuo; a problemas que el hombre, sin mucho esfuerzo de imaginación, se halla en situación de dominar y cuyas soluciones puede con buenas razones considerar asunto propio más bien que de otro. Tal condición escasamente puede aplicarse a la vida en la anónima multitud de una sociedad industrial. Generalmente el individuo ya no es miembro de una comunidad pequeña con la cual está íntimamente unido y en estrecha relación. A la par que ha aumentado su grado de independencia, se ha visto privado de la seguridad que prestan los lazos personales y los amistosos intereses de los vecinos. En gran parte, la creciente demanda de protección y seguridad provenientes del poder impersonal del Estado tiene su origen, sin duda, en la desaparición de esa más pequeña comunidad de interés y del sentimiento de aislamiento del individuo que ya no puede contar con el interés personal y la asistencia de los otros miembros del grupo loca[14].

Por mucho que sintamos la desaparición de esas cerradas comunidades de interés y su sustitución por una amplia red de lazos temporales, impersonales y limitados, no podemos esperar que el sentido de responsabilidad por lo conocido y familiar sea reemplazado por un sentimiento similar acerca de lo remoto y teóricamente conocido. Aunque sentimos auténtica preocupación por la suerte de nuestros familiares cercanos y por lo general sabemos cómo ayudarles cuando necesitan asistencia, no podemos experimentar lo mismo hacia los millares de millones de desgraciados cuya existencia en el mundo conocemos, pero cuyas circunstancias individuales nos son desconocidas. Por mucho que nos conmueva el relato de su miseria, es imposible que el

abstracto conocimiento de esa sociedad doliente guíe nuestra acción diaria. Para que nuestra actuación resulte útil y efectiva, los objetivos han de limitarse y adaptarse a la capacidad de nuestra mente y compasión. El recordarnos constantemente nuestras responsabilidades «sociales» con todos los necesitados o desgraciados de nuestra comunidad, nación o mundo, traerá necesariamente la consecuencia de atenuar nuestros sentimientos hasta que desaparezca la distinción entre las responsabilidades que exigen nuestra acción y las que no lo exigen. Para ser efectiva, la responsabilidad debe reducirse a facilitar que el individuo se apoye en su propio y concreto conocimiento, llegado el instante de decidir sobre la importancia de las diferentes tareas, de aplicar sus principios morales a las circunstancias que conoce y de ayudar voluntariamente a mitigar los males.

CAPÍTULO VI

Igualdad, valor y mérito

> No tengo ningún respeto por la pasión de la igualdad, que se me antoja mera idealización de la envidia.
>
> OLIVER WENDEL HOLMES, JR.[1]

1. Igualdad, valor y mérito

Ha constituido el gran objetivo de la lucha por la libertad conseguir la implantación de la igualdad de todos los seres humanos ante la ley. Esta igualdad ante las normas legales que la coacción estatal hace respetar puede completarse con una similar igualdad de las reglas que los hombres acatan voluntariamente en sus relaciones con sus semejantes. La extensión del principio de igualdad a las reglas de conducta social y moral es la principal expresión de lo que comúnmente denominamos espíritu democrático, y, probablemente, este espíritu es lo que hace más inofensivas las desigualdades que ineludiblemente provoca la libertad.

La igualdad de los preceptos legales generales y de las normas de conducta social es la única clase de igualdad que conduce a la libertad y que cabe implantar sin destruir la propia libertad. La libertad no solamente nada tiene que ver con cualquier clase de igualdad, sino que incluso produce desigualdades en muchos respectos. Se trata de un resultado necesario que forma parte de la justificación de la libertad individual. Si el resultado de la libertad individual no demostrase que ciertas formas de vivir tienen

más éxito que otras, muchas de las razones en favor de tal libertad se desvanecerían.

Las razones en favor de la libertad no exigen que el gobernante trate a todos igualmente, porque se presuma que los hombres son de hecho iguales, ni tampoco porque se pretenda hacerlos iguales. La dialéctica en pro de la libertad no solo proclama que los individuos son muy diferentes, sino que en gran medida se apoya en dicha presunción; reitera, por lo demás, que las diferencias existentes entre los humanos no pueden servir de justificación cuando el gobernante intenta discriminar coactivamente entre los gobernados, y obstaculiza la implantación de aquel trato diferencial a que habría de acudir la autoridad si deseara garantizar posiciones iguales en la vida de los individuos que de hecho presentan entre ellos notables diferencias.

Quienes modernamente abogan por una igualdad material de más largo alcance, rechazan constantemente que su pretensión se fundamenta en el supuesto de que todos los mortales, de hecho, sean iguales[2]. Ello no obstante, amplios sectores todavía creen que esta es la principal justificación de tales aspiraciones. Pero nada produce más daño a la pretensión de igualdad de tratamiento que basarla en una presunción tan obviamente falsa como la de la igualdad de hecho de todos los hombres. Basar los argumentos para la igualdad de trato de las minorías nacionales o raciales en el aserto de que no difieren de los restantes hombres es admitir implícitamente que la desigualdad de hecho justificaría un tratamiento desigual y la prueba de que en realidad existen algunas diferencias no tardaría en manifestarse. Es esencial afirmar que se aspira a la igualdad de trato no obstante el hecho cierto de que los hombres son diferentes.

2. Trascendencia de las desigualdades humanas

La ilimitada variedad de la naturaleza humana, el amplio grado de diferencias en la potencialidad y capacidad de los indivi-

duos, es una de las más precisas realidades que ofrece la especie humana. Su evolución ha hecho de ella la más variada entre todas las clases de criaturas. Certeramente se ha dicho que la «biología», cuya piedra angular es la variabilidad, confiere a cada ser humano un conjunto único de atributos que le otorgan una dignidad que de otra forma no podría poseer. Cada recién nacido es una cantidad desconocida en lo que a las potencialidades se refiere, por cuanto en la estructuración de su ser intervienen millares de genes diferentes que se relacionan entre sí obedeciendo a desconocidas fórmulas biológicas. Como resultado de la naturaleza y de la educación, el recién nacido puede llegar a ser uno de los más grandes hombres o mujeres que hayan vivido. En cada caso el niño o la niña poseen los componentes de un individuo singularizado… Si las diferencias no son de gran trascendencia, la libertad, entonces, no es muy importante y la idea de la valía individual tampoco lo es[3]. La extendida teoría de la uniformidad de la naturaleza humana, «que en la superficie parece estar de acuerdo con la democracia, en su momento minaría los más básicos ideales de libertad y valía individual y haría despreciable la vida que conocemos»[4].

En la actualidad está de moda minimizar la importancia de las diferencias congénitas entre los hombres y adscribir todas las importantes a la influencia del medio que nos rodea[5]. Por muy trascendental que esto último pueda ser, no debemos olvidar que los individuos son muy diferentes desde el principio. La importancia de las diferencias individuales difícilmente sería menor si todos los hombres fueran criados y educados en ambientes muy similares. Como declaración de hecho, no es cierto «que todos los hombres han nacido iguales». Podemos seguir utilizando tan consagrada frase para expresar el ideal de que legal y moralmente todos los hombres deben ser tratados igualmente. Pero si queremos entender lo que este ideal de igualdad puede o debe signifi-

car, lo primero que precisamos es liberarnos de la creencia en la igualdad de hecho.

De la circunstancia de ser en realidad los hombres muy diferentes se deduce, ciertamente, que si los tratamos igualmente, el resultado será la desigualdad en sus posiciones efectivas[6], y que la única manera de situarlos en una posición igual es tratarlos de distinta forma. Por lo tanto, la igualdad ante la ley y la igualdad material no solamente son diferentes, sino contrapuestas, pudiendo obtenerse una de las dos, pero no las dos al mismo tiempo. La igualdad ante la ley, que la libertad requiere, conduce a la desigualdad material. Con arreglo a tal criterio, si bien el Estado ha de tratar a todos igualmente, no debe emplearse la coacción en una sociedad libre con vistas a igualar más la condición de los gobernados. El Estado debe utilizar la coacción para otros fines.

Nosotros no rechazamos la igualdad como tal; afirmamos tan solo que la pretensión de igualdad es el credo profesado por la mayoría de aquellos que desean imponer sobre la sociedad un preconcebido patrón de distribución. Nuestra objeción se alza contra todos los intentos de imprimir en la sociedad un patrón de distribución deliberadamente escogido, sea en un orden de igualdad o de desigualdad. Comprobaremos, ciertamente, que muchos de aquellos que abogan por el aumento de la igualdad realmente no piden tal igualdad, sino una distribución que esté más íntimamente conforme con las concepciones humanas del mérito individual, y que sus deseos son tan incompatibles con la libertad como los de los más estrictos igualitaristas. El objetar contra el uso de la coacción para imponer una distribución más igual o más justa no quiere decir que uno no la considere deseable. Ahora bien, si se desea mantener la sociedad libre es esencial que reconozcamos que la deseabilidad de un fin particular no es suficiente justificación para el uso de coacción. Uno puede muy bien sentirse atraído por una comunidad en la que no haya contrastes extremos entre los más ricos y los pobres y dar la

bienvenida al hecho de que el incremento general de riqueza parece reducir gradualmente esas diferencias. Comparto totalmente ese sentimiento y ciertamente considero admirable el grado de igualdad social que, en conjunto, han conseguido los Estados Unidos.

Tampoco parece existir razón para que esas preferencias tan ampliamente sentidas no guíen la política en algunos respectos. Dondequiera que exista una legítima necesidad de acción gubernamental y haya que escoger entre diferentes métodos de satisfacer tal necesidad, aquellos que incidentalmente reduzcan la desigualdad pueden, sin duda; ser preferidos. Por ejemplo, en las leyes de sucesión intestada, el que una clase de provisión conduzca a la igualdad más que otra puede ser fuerte argumento a su favor. Cosa diferente es, sin embargo, si con vistas a producir una igualdad sustantiva se exige que abandonemos los postulados básicos de la sociedad libre y principalmente la limitación de la coacción mediante leyes iguales. Contra esto afirmamos que la desigualdad económica no es uno de los males que justifique el recurrir como remedio a la coacción o al privilegio discriminatorio.

3. Naturaleza y educación

Nuestra posición se apoya en dos afirmaciones básicas que probablemente necesitan solo de la mera declaración para obtener un asenso razonablemente general. Consiste el primero en la creencia de que existe cierta similitud entre todos los seres humanos. Esta proposición implica que ningún hombre o grupo de hombres posee la capacidad de determinar concluyentemente las potencialidades de otros seres humanos y que ciertamente no debemos jamás confiar a nadie el invariable ejercicio de tal facultad. Por muy grandes que se supongan las diferencias que puedan existir entre seres humanos, no hay razones para creer lo sean tanto como para permitir que la mente de un determinado

hombre en un caso particular abarque todo lo que la de otro hombre responsable es capaz de comprender.

La segunda afirmación presupone que la adquisición por determinado miembro de cierta comunidad de alguna habilidad para realizar obras especialmente valiosas en opinión de sus semejantes constituye siempre una ventaja para esa comunidad. Es indudable que determinadas personas pueden verse en peor situación en razón de la superior habilidad de algunos nuevos competidores en su campo; sin embargo, cualquier clase de capacidad adicional de que la comunidad disponga es, probablemente, beneficiosa para la mayoría. Implica esto que la deseabilidad de incrementar la capacidad y oportunidades de cualquier individuo no depende de si los restantes hombres pueden hacer lo mismo, con tal que estos últimos no se vean privados de la oportunidad de adquirir las mismas u otras habilidades a las que pudieran acceder si el individuo en cuestión no se hubiera adueñado de aquellas.

Los partidarios de la igualdad, generalmente, consideran de manera distinta las diferencias en la capacidad individual debidas al nacimiento y aquellas que son consecuencias de la influencia del medio que rodea al ser humano, o, por así decirlo, las que son resultado de la «naturaleza» y las que se derivan de la «educación». Afirmemos de una vez que ninguna de las dos tiene nada que ver con el mérito moral[7]. Aunque pueden afectar grandemente a la estimación que un individuo tenga por sus semejantes, al ser humano no le pertenece más crédito por haber nacido con cualidades deseables que por haber crecido bajo circunstancias favorables. La distinción entre las dos es importante tan solo porque las ventajas citadas en primer lugar son debidas a circunstancias que están claramente más allá del control humano, mientras que las últimas son atribuibles a factores que somos capaces de alterar. El problema importante es si hay razones para modificar nuestras instituciones hasta eliminar tanto como sea posible

las ventajas debidas al medio que nos rodea. ¿Estamos de acuerdo en que «todas las desigualdades que se apoyan en el nacimiento o en la herencia deberían abolirse y respetar únicamente lo que fuese consecuencia del talento o industria superior»?[8].

El hecho de que ciertas ventajas se apoyen en providencias humanas no significa necesariamente que podamos proporcionarlas a todo el mundo o que por haberlas facilitado a alguna persona otra se vea privada de ellas. Los factores más importantes a considerar, en conexión con lo anterior, son la familia, la herencia y la educación. Precisamente las críticas se dirigen principalmente contra la desigualdad que producen, aunque no sean los únicos factores importantes del medio que nos rodea. Las condiciones geográficas, tales como el clima y la tierra, para no hablar de diferencias locales y regionales en lo que respecta a tradiciones culturales y de moral, son escasamente menos importantes. Sin embargo, aquí solo podemos considerar los mencionados tres factores cuyos efectos son más comúnmente impugnados.

En lo que a la familia se refiere, existe un curioso contraste entre la estima que la mayoría de los humanos profesa por la institución y la aversión al hecho de que el nacimiento en el seno de una determinada familia confiera ventajas especiales a la persona. Parece que está ampliamente divulgada la creencia de que mientras las cualidades útiles que una persona adquiere a causa de los dones activos y bajo condiciones iguales para todos son socialmente beneficiosas, idénticas cualidades se convierten hasta cierto punto en indeseables si derivan de ventajas del medio circundante que no están a disposición de otros. Incluso resulta difícil entender por qué razón la misma útil cualidad que es bien recibida cuando resulta de las dotes naturales de una persona se convierte en menos valiosa cuando deriva de circunstancias tales como padres inteligentes o el pertenecer a una familia de buena posición.

El valor que la mayoría de la gente concede a la institución de la familia descansa en la creencia de que, como regla general, los padres pueden hacer más que ningún otro en la preparación de sus hijos para una vida satisfactoria. Esto no solamente significa que los beneficios derivados por determinados individuos de la familia sean diferentes, sino también que esos beneficios puedan operar acumulativamente a través de varias generaciones. ¿Qué razón puede haber para creer que una cualidad deseable en una persona resulta menos valiosa para la sociedad si es o no el resultado de antecedentes familiares? Hay ciertamente buenas razones para pensar que existen algunas cualidades socialmente valiosas que raramente se adquieren en una sola generación y que generalmente se forman a través del continuo esfuerzo de dos o tres. Esto significa simplemente que hay porciones de la herencia cultural de una sociedad que son las más efectivamente transmitidas a través de la familia. Concedido esto, sería irracional negar que la sociedad probablemente obtendrá una élite mejor si la ascensión no se limita a una generación, si los individuos no son deliberadamente obligados a partir del mismo nivel y si los niños no son privados de la posibilidad de beneficiarse de la mejor educación y ambiente material que sus padres sean capaces de suministrarles. Admitir esto es reconocer pura y simplemente que la pertenencia a una particular familia es parte de la personalidad individual, que la sociedad se forma tanto con las familias como con los individuos y que la transmisión de herencia de la civilización dentro de la familia es una herramienta tan importante en los esfuerzos del hombre hacia cosas mejores como la herencia o los atributos físicos beneficiosos.

4. Familia y herencia

Muchos que están de acuerdo en que la familia es deseable como instrumento para la transmisión de la moral, la educación, los gustos y el conocimiento siguen poniendo en tela de juicio la conveniencia de la transmisión del patrimonio. Sin embargo, po-

ca duda puede caber de que para posibilitar la primera es esencial cierta continuidad en los patrones de las formas externas de vida y que esto se obtiene no solo con la transmisión de las ventajas inmateriales, sino también con la de las materiales. Desde luego, no implica ningún gran mérito, ni ninguna gran injusticia, tal circunstancia de que algunos nazcan de padres ricos, como tampoco el que otros nazcan de padres inteligentes o virtuosos. Tan ventajoso es para la comunidad que al menos algunos niños puedan iniciar su carrera en la vida con las ventajas que solo las casas ricas pueden ofrecer, en determinados momentos, como que otras criaturas hereden gran inteligencia o reciban mejor educación en sus hogares.

No vamos a invocar ahora el principal argumento en favor de la herencia, o sea afirmar que tal transmisión de bienes constituye un medio básico para mantener el capital e inducir a su acumulación. Más bien cargamos el acento en si el hecho de conferir beneficios inmerecidos a favor de algunos es un argumento válido contra la mecánica hereditaria. Incuestionablemente se trata de una de las causas institucionales de la desigualdad. En el presente contexto no necesitamos investigar si la libertad exige la concurrencia de una ilimitada libertad en las transmisiones *mortis causa*. El problema, en lo que a nosotros respecta, consiste tan solo en si los individuos deben ser libres para hacer llegar a sus descendientes o a otras personas los indicados bienes de carácter material, causa básica de la desigualdad.

Una vez que estemos de acuerdo en que conviene encauzar el instinto natural de los padres de dotar lo mejor que puedan a las nuevas generaciones, parece que no existe razón sensible para limitar la acción a los beneficios no materiales. La función familiar de transmitir patrones y tradiciones está íntimamente ligada a la posibilidad de transmitir bienes materiales. Resulta difícil comprender de qué forma serviría al verdadero interés de la sociedad la limitación de las ganancias materiales de una generación.

Hay también otra consideración que pudiera parecer en cierta manera cínica: si queremos hacer el máximo uso de la natural parcialidad de los padres por sus hijos, no debemos impedir la transmisión de la propiedad. Parece cierto que entre las muchas fórmulas existentes para que ganadores de poder e influencia provean a sus descendientes, la más barata, en el aspecto social, con gran diferencia, es la transmisión de la fortuna. De no existir dicho expediente, los hombres buscarían otras maneras de proveer a sus hijos, tales como colocados en una situación que les proporcionara la renta y el prestigio que una fortuna les hubiera dado, originando con ello un despilfarro de recursos y una injusticia mucho más tangible que la que causa la transmisión del patrimonio familiar. No otra cosa ocurre en el seno de las sociedades que rechazan la institución de la herencia, incluida la comunista. Quienes se oponen a las desigualdades producidas por la herencia deben, por tanto, reconocer que, siendo los hombres como son, se trata del menor de los males, incluso desde el propio punto de vista de los oponentes a la desigualdad.

5. Igualdad de oportunidades

Aunque la herencia acostumbra a ser la fuente de desigualdad más ampliamente criticada, hoy en día, probablemente, ya no lo es. En la actualidad la agitación igualitaria tiende a concentrarse en las desigualdades que originan las diferencias de educación. Existe una creciente tendencia a expresar el deseo de asegurar la igualdad de condición mediante la pretensión de que la mejor instrucción que se suministre a algunos sea obtenible gratuitamente por todos; y que si ello es imposible, se prohíba que cualquiera goce de enseñanza más completa que el resto, meramente porque los padres estén en condiciones de pagarla, salvo que, tras pasar una prueba uniforme de capacidad, se le admita como beneficiario de los limitados recursos de la instrucción más elevada.

El problema de las normas a aplicar en materia de enseñanza suscita demasiados matices para permitir que su discusión inci-

dental tenga lugar bajo el enunciado general de la igualdad. Convendrá dedicarle un especial capítulo al final de esta obra. Por el momento, señalaremos solo que la igualdad forzosa difícilmente impedirá a algunos recibir la instrucción que de otra forma obtendrían. Hagamos lo que hagamos, no hay manera de impedir que solo algunos gocen de aquellas ventajas. Hasta puede afirmarse que las diferencias educacionales son deseables debido a la existencia de personas que ni individualmente merecen las ventajas ni harán tan buen uso de ellas como quizá harían otras personas. Tal problema no puede ser resuelto satisfactoriamente por los poderes exclusivos y coactivos del Estado.

Llegados a este punto, es aleccionador repasar brevemente el cambio que el ideal de igualdad ha sufrido últimamente en el campo educacional. Hace cien años, cuando el movimiento clásico liberal estaba en el cenit, la pretensión se expresaba generalmente mediante la frase *la carrière ouverte aux talents*. Aspirábase a que se removieran todos los obstáculos puestos por los hombres a la elevación de algunos, que se abolieran todos los privilegios individuales y que la contribución estatal a las posibilidades de mejorar las condiciones de los individuos fuera la misma para todos. Se aceptaba con carácter de generalidad que, mientras los hombres fueran diferentes y crecieran en familias distintas, no podría asegurárseles un mismo punto de partida. Se entendía que el deber del gobierno no consistía en asegurar que todos tuvieran las mismas perspectivas de alcanzar una posición dada, sino meramente en hacer asequibles a todos y en iguales términos aquellas facilidades que por naturaleza dependen de la acción estatal. Se daba por supuesto que los resultados serían forzosamente distintos no solo en razón a las diferencias individuales, sino también porque una pequeña parte de las circunstancias relevantes dependían de quienes asumen el poder público.

La concepción de que a cada individuo se le debe permitir probar sus facultades ha sido ampliamente reemplazada por otra,

totalmente distinta, según la cual hay que asegurar a todos el mismo punto de partida e idénticas perspectivas. Esto casi equivale a decir que el gobernante, en vez de proporcionar los mismos medios a todos, debiera tender a controlar las condiciones relevantes para las posibilidades especiales del individuo y ajustarlas a la inteligencia individual hasta asegurar a cada uno las mismas perspectivas que a cualquier otro. Tal adaptación deliberada de oportunidades a fines y capacidades individuales sería, desde luego, opuesta a la libertad y no podría justificarse como medio de hacer el mejor uso de todos los conocimientos disponibles, salvo bajo la presunción de que el gobernante conoce mejor que nadie la manera de utilizar las inteligencias individuales.

Cuando inquirimos la justificación de dichas pretensiones, encontramos que se apoyan en el descontento que el éxito de algunos hombres produce en los menos afortunados, o, para expresarlo lisa y llanamente, en la envidia. La moderna tendencia a complacer tal pasión disfrazándola bajo el respetable ropaje de la justicia social evoluciona hacia una seria amenaza de la libertad. Recientemente se hizo un intento de apoyar dicha pretensión en el argumento de que la meta de toda actuación política debería consistir en eliminar todas las fuentes de descontento[9]. Esto significaría, desde luego, que el gobernante habría de asumir la responsabilidad de que nadie gozara de mayor salud, ni dispusiera de un temperamento más alegre, ni conviviera con esposa más amable, ni engendrara hijos mejor dotados que ningún otro ser humano. Si en verdad todos los deseos no satisfechos implican el derecho a acudir en queja a la colectividad, la responsabilidad individual ha terminado. Una de las fuentes de descontento que la sociedad libre no puede eliminar es la envidia, por muy humana que sea. Probablemente, una de las condiciones esenciales para el mantenimiento de tal género de sociedad es que no patrocinemos la envidia, que no sancionemos sus pretensiones enmascarándolas como justicia social, sino que la tratemos de acuerdo

con las palabras de John Stuart Mill: «como la más antisocial y perniciosa de todas las pasiones»[10].

6. El conflicto entre mérito y valor

Aun cuando la mayoría de las pretensiones estrictamente igualitaristas no se basan en cosa distinta de la envidia, debemos reconocer que mucho de lo que a primera vista parece aspiración a una mayor igualdad deriva de la pretensión a una más justa distribución de los bienes de este mundo con lo que se ampara en motivos mucho más dignos de crédito. La mayoría de la gente no combate la mera existencia de la desigualdad, sino que censura la circunstancia de que las recompensas no correspondan a ninguna distinción reconocible en los méritos de aquellos que las reciben. La respuesta comúnmente dada a ello es que una sociedad libre, en conjunto, logra tal clase de justicia[11]. No obstante, dicha premisa resulta indefendible si por justicia se quiere entender proporcionalidad de recompensa al mérito moral. Cualquier intento de fundamentar en ese argumento las razones en pro de la libertad es muy dañoso, pues supone que las recompensas materiales deberían concederse para corresponder a méritos reconocibles, y, por lo tanto, se contrapone a la conclusión que la mayoría de la gente deduciría como consecuencia de una afirmación falsa. La respuesta idónea es que en un sistema libre no resulta deseable ni practicable que las recompensas materiales se otorguen, generalmente, para corresponder a lo que los hombres reconocen como mérito. La sociedad libre tiene como característica esencial el que la posición individual no dependa necesariamente de los puntos de vista que los semejantes mantengan acerca del mérito que dicho individuo ha adquirido.

El debate precedente puede parecer, a primera vista, tan extraño y chocante, que quisiera pedir al lector que suspenda su juicio hasta que haya explicado más ampliamente la distinción entre valor y mérito[12]. La dificultad de aclarar tales conceptos se debe al hecho de que el término «mérito», único utilizable para descri-

bir lo que quiere decir, se usa asimismo en sentido más amplio y vago. Aquí será exclusivamente empleado para describir los atributos de la conducta que la hacen merecedora de alabanza[13].

Como hemos visto a lo largo de cuanto queda expuesto, el valor que tiene para sus semejantes la capacidad o actuación de una persona no se encuentra necesariamente relacionado con el mérito que pueda descubrirse en ello. Los dones de nacimiento de determinado individuo, así como los que pueda adquirir, tienen claramente para sus semejantes un valor que no depende de ningún crédito que le sea debido por razón de la posesión.

Poco puede hacer un hombre para alterar el hecho de que su privativo talento sea muy común o extremadamente raro. Una buena inteligencia o una magnífica voz, un rostro bello o una mano habilidosa, un cerebro ingenioso o una personalidad atractiva, son en gran medida tan independientes del mérito personal como las oportunidades o las experiencias que el poseedor haya tenido. En todos estos casos, el valor que la capacidad o los servicios de una persona supongan para nosotros y por los que recibe recompensa tiene poca relación con cualquier cosa que podamos denominar mérito. Nuestro problema consiste en si es deseable que la gente disfrute de ventajas en proporción a los beneficios que los semejantes deriven de sus actividades o si la distribución de dichas ventajas debe basarse en otros puntos de vista que los hombres tengan de tales méritos.

En la práctica, recompensar de acuerdo con el mérito debe significar premiar de acuerdo con un mérito señalado, mérito que otras gentes pueden reconocer y estar de acuerdo con él, y mérito que no es meramente juzgado por un solo y alto poder. En este sentido, mérito señalado presupone que podemos cerciorarnos de que un hombre ha llevado a cabo lo que determinadas reglas de conducta aceptadas le pedían y a costa de cierto esfuerzo y empeño. El mérito no se deduce del objetivo, sino del esfuerzo subjetivo: no puede juzgarse por los resultados. El inten-

to de lograr un resultado valioso puede ser altamente meritorio, a pesar de su completo fracaso, como el éxito total puede enteramente ser el efecto de un accidente y, por lo tanto, carecer de mérito. Si nos consta que un hombre ha hecho todo lo que ha podido, a menudo deseamos verle recompensado, con independencia de los resultados; mientras que le concederemos poco crédito si sabemos que el más valioso de los logros se debe casi por entero a circunstancias afortunadas.

Sería de desear que fuésemos capaces de lograr la anterior distinción en cada caso. De hecho, solo raramente se consigue con cierto grado de seguridad. Tan solo lo lograremos cuando poseamos el conocimiento de que dispuso la persona en cuestión, incluyendo el conocimiento de su destreza y seguridad, de su estado mental y sentimientos, de su capacidad de reflexión, energía y perseverancia, etc. Por tanto, la posibilidad de un verdadero juicio de mérito depende de la existencia de esas condiciones antes enumeradas, cuya ausencia general es el principal argumento en favor de la libertad. Permitimos a los hombres decidir por sí mismos porque queremos que utilicen conocimientos que no poseemos, y, por tanto, al tener libertad para usar esa personal capacidad y conocimiento de los hechos que nosotros no poseemos, es imposible que nos hallemos en situación de juzgar el mérito de sus logros. Decidir sobre el mérito presupone la posibilidad de juzgar si la gente ha hecho uso de sus oportunidades como debiera y cuánto esfuerzo o ejercicio de la voluntad les ha costado. Presupone asimismo la capacidad de distinción entre la parte de logros debida a circunstancias dentro del control personal y la parte que no se debe a ellas.

7. La remuneración y la libertad de elección

La incompatibilidad de recompensar según el mérito con la libertad para escoger lo que uno quiere perseguir resulta evidente en aquellas áreas donde la incertidumbre de los resultados es particularmente grande y muy distinta la estimación individual de

las probabilidades de las varias clases de esfuerzos[14]. No podemos pensar en atraer a los hombres más cualificados a las tareas comprendidas bajo el término de investigación y exploración o a las actividades económicas que solemos calificar de especulación, a menos que concedamos a los que logren el éxito todo el crédito o ganancia, por mucho que otros se hayan esforzado tan meritoriamente. Puesto que nadie conoce de antemano quiénes serán los triunfadores en el empeño, tampoco puede decirse quién tiene el mayor mérito. De nada serviría a nuestro propósito que permitiésemos compartir el premio a todos los que realmente se han esforzado en la búsqueda del éxito. Más aún: la adopción de tal medida exigiría que alguien tuviese el derecho de decidir la formación del equipo luchador. Para que los hombres usen su propio conocimiento y capacidad en la persecución de objetivos inciertos no han de guiarse por lo que otros piensen, sino por el valor que ellos mismos atribuyan al resultado que se busca.

Lo que resulta una verdad tan obvia en el caso de las empresas que comúnmente consideramos problemáticas no lo es menos en lo tocante a cualquier determinado propósito que decidamos perseguir. Tales decisiones vienen acompañadas de incertidumbre, y para que la elección sea tan acertada como humanamente pueda serio, los resultados que se esperan deben venir marcados de acuerdo con su valor. Si la remuneración no se correspondiese con el valor que tiene para los semejantes el resultado de los esfuerzos del hombre, se carecería de base para decidir si la persecución de un objeto determinado es merecedora del esfuerzo y riesgo que entraña. Al hombre habría que asignarle la tarea a cumplir y estimar cuál hubiera sido el mejor uso de su capacidad a fin de determinar sus deberes y su remuneración[15].

Sin lugar a dudas, de hecho, no deseamos que los hombres obtengan el máximo de mérito, sino que logren la máxima utilidad con el mínimo de sacrificio y esfuerzo y, por lo tanto, el mínimo de mérito. Resultaría imposible recompensar justamente todo el

mérito. Tampoco sería conveniente que los hombres tendiesen principalmente a obtener el máximo de mérito. Cualquier intento para inducir al hombre a preocuparse tan solo de lograr el máximo mérito se traduciría en recompensas diferentes por el mismo servicio. Solamente podemos juzgar con cierto grado de seguridad el valor del resultado, no la cantidad de esfuerzo y cuidado que ha costado a diferentes hombres el logro final. Las recompensas que la sociedad libre ofrece por los resultados sirven para indicar a los que pugnan en conseguirlos cuántos desvelos merecen que se les consagre. Todos aquellos que producen el mismo resultado reciben idénticos premios, sin consideración alguna al esfuerzo. Lo que es verdad en lo tocante a la remuneración por los mismos servicios rendidos por personas diferentes es todavía más verdad en el caso de la remuneración relativa por diferentes servicios que requieren diferentes capacidades y dotes personales. En ambos supuestos la remuneración tiene poca relación con el mérito. Generalmente, el mercado por servicios, de la clase que sea, ofrece el valor que tienen para los beneficiarios; pero raramente se sabrá nunca si fue necesario ofertar mucho con vistas a obtener tales servicios o incluso si la comunidad podía haberlos obtenido por mucho menos. El caso del pianista de quien se escribió no hace mucho tiempo que tocaría el piano incluso si tuviera que pagar por tal privilegio, probablemente ilustra la actitud de muchos que obtienen grandes ingresos procedentes de actividades que a la vez constituyen su principal placer.

8. Consecuencias de la distribución según el mérito

Aunque la mayoría de la gente considera muy natural la pretensión de que todos sean recompensados tan solo por los merecimientos de su esfuerzo y trabajo, tal afirmación se basa en una colosal soberbia. Se presume que en cada caso individual somos capaces de juzgar si la gente ha utilizado bien las diferentes oportunidades y talentos que se le han dado y hasta qué punto son

meritorios sus logros a la luz de las circunstancias que los han hecho posibles. Se presume, por tanto, que ciertos seres humanos se encuentran en situación de determinar en forma concluyente el valor de una persona y que poseen títulos para establecer lo que esta puede lograr. Se presume, en definitiva, lo que los argumentos en favor de la libertad rechazan: que podemos conocer y conocemos todo lo que guía a las acciones personales. Una sociedad en la que se estatuyese la posición de los individuos en correspondencia con las ideas humanas de mérito sería el polo más diametralmente contrario a la sociedad libre. Sería una sociedad en la que se recompensaría a los hombres por las obligaciones cumplidas en vez de por el éxito; una sociedad en la que cada movimiento individual vendría guiado por lo que otras gentes pensasen y en la que cada persona se vería relevada de la responsabilidad y del riesgo de la decisión. Si nadie posee conocimiento suficiente para guiar todas las acciones humanas, tampoco existe un ser humano que sea competente para recompensar los esfuerzos de acuerdo con el mérito.

La conducta individual, generalmente, se basa en la presunción de que el valor de las acciones personales y no su mérito determina nuestras obligaciones en cuanto al agente. Independientemente de lo que pueda ser verdad en relaciones más íntimas, cuando se trata de negocios ordinarios de la vida no sentimos que la deuda con quien nos presta un servicio a costa de grandes sacrificios esté determinada por estos, pues es indiscutible que dicho servicio pudiera habernos sido suministrado con facilidad por otro individuo. Las relaciones con nuestros semejantes se desenvuelven sobre una base justa si recompensamos el valor rendido con otro valor igual, sin inquirir lo que haya costado al sujeto actuante prestarnos sus servicios. El determinante de nuestra responsabilidad es la ventaja deducida de lo que otros nos ofrecen, no su mérito al proporcionárnoslo. Asimismo esperamos ser remunerados de acuerdo con lo que nuestros servicios

valen y no por nuestro mérito subjetivo. Siempre que razonemos dentro del marco de las relaciones con personas en particular reconocemos generalmente que el distintivo del hombre libre no consiste en depender para su subsistencia de los puntos de vista de los otros sobre su mérito, sino tan solo de lo que él tiene para ofrecerles. Únicamente si pensamos que nuestra posición o nuestros ingresos vienen determinados por la «sociedad» tomada como conjunto podemos ser recompensados de acuerdo con el mérito.

Aunque el valor moral es una especie del valor, no todos los valores son valores morales ni la mayoría de nuestros juicios de valor son juicios morales. En la sociedad libre es punto de cardinal importancia que ocurra así, pues el fracaso a la hora de distinguir entre valor y mérito ha sido la causa de serias confusiones. No admiramos necesariamente todas las actividades cuyo producto valoramos, y, en la mayoría de los casos, al valorar lo que obtenemos no estamos en situación de determinar el mérito de aquellos que nos lo han proporcionado. Si en un sector determinado la habilidad de un hombre resulta más valiosa tras treinta años de trabajo de lo que lo fue anteriormente, esto es independiente de si dichos treinta años fueron los más aprovechables y agradables o si constituyeron una época de incesantes preocupaciones y sacrificios. Cuando la persecución de un pasatiempo engendra una especial habilidad o una invención accidental se muestra extremadamente útil para los otros, el que haya poco mérito en ello no lo hace menos valioso que si el resultado hubiera sido producido mediante un penoso esfuerzo.

La diferencia entre valor y mérito no es peculiar de ningún tipo de sociedad y existe en todas partes. Podemos, desde luego, intentar que las recompensas se correspondan con el mérito en vez de corresponderse con el valor, pero no es probable que tengamos éxito en la tarea. Al intentarlo destruiríamos los incentivos que permiten a los hombres decidir por sí mismos lo que de-

ben hacer. Aún más: es dudoso que un intento razonablemente afortunado de hacer que la recompensa se corresponda con el mérito originaría un orden social más atractivo e incluso tolerable. Una sociedad en la cual se presumiese que los ingresos elevados son prueba de mérito y los ingresos bajos falta del mismo; en la que se creyese universalmente que la posición y la remuneración se corresponden con el mérito; en la que no existiese otro camino hacia el éxito que la aprobación de la conducta de uno por la mayoría de los semejantes sería, probablemente, mucho más insufrible para los fracasados que otra en la que se reconociese francamente que no existe necesariamente conexión entre el mérito y el éxito[16].

Probablemente contribuiríamos más a la felicidad humana si, en vez de tratar de lograr que la remuneración se corresponda con el mérito, aclarásemos cuán incierta es la conexión entre valor y mérito. Seguramente todos nos encontramos excesivamente inclinados a atribuir mérito personal donde de hecho solo existe un valor superior. La posesión de una educación superior por un individuo o un grupo representa para la comunidad a que pertenecen un valor importante y constituye un capital, si bien de ordinario supone también poco mérito. La popularidad y la estima dependen tanto del mérito como del éxito financiero. Estamos tan acostumbrados a suponer un mérito, a menudo inexistente, dondequiera que encontremos valor, que la mayoría de las veces nos resistimos a admitir la equivocación, aunque en determinados casos la discrepancia sea demasiado grande para pasar inadvertida.

Hay toda clase de razones para honrar al mérito especial cuando este ha quedado sin adecuada recompensa. Pero el problema de recompensar un mérito sobresaliente, cuya amplia divulgación pretendemos para que sirva de ejemplo, es distinto del de los incentivos en que descansa el normal funcionamiento de la sociedad. Una sociedad libre engendra instituciones en las que,

para quienes lo prefieren, los progresos humanos dependen del juicio de algún superior o de la mayoría de sus semejantes. Ciertamente, a medida que las distintas organizaciones se desarrollan y se hacen más grandes y más complejas, la tarea de verificar las contribuciones individuales llegará a ser más difícil y se dejará sentir la creciente necesidad de que el mérito a los ojos de los administradores, más bien que el valor verificado de las aportaciones, determine las recompensas. En tanto que esto no produzca una situación en virtud de la cual se imponga sobre la sociedad una única y comprensiva escala de méritos; en tanto que la multiplicidad de organizaciones compitan las unas con las otras ofreciendo diferentes perspectivas, no hay antagonismo con la libertad, sino ampliación del alcance de la elección abierta al individuo.

9. Libertad y Justicia distributiva

La justicia, al igual que la libertad y la coacción, es un concepto que, por respeto a la claridad, debiera limitarse al deliberado tratamiento de los hombres por los hombres. Es un aspecto de la determinación intencional de las condiciones de la vida de las gentes sujetas a tal control. Si sostenemos que los esfuerzos de los individuos están guiados por sus propios puntos de vista acerca de las oportunidades y probabilidades que les interesan, al ser los resultados de tales esfuerzos necesariamente impredecibles, carece de significado el problema de si la consecuente distribución de rentas es justa o no[17]. La justicia requiere que aquellas condiciones de la vida de los hombres que vienen determinadas por el gobernante les sean proporcionadas a todos por igual. Ahora bien, la igualdad de tales condiciones debe conducir a la desigualdad de resultados. Ni la igual provisión de determinados servicios públicos ni el tratamiento igual de los distintos semejantes en nuestra relación voluntaria con los mismos asegurarán una recompensa que sea proporcional al mérito. La recompensa al mérito es la recompensa por obedecer la voluntad de los otros

hombres, no una compensación por los beneficios que les hemos conferido al hacer lo que pensábamos que era mejor.

De hecho, una de las objeciones contra los intentos de los poderes públicos de fijar escalas de ingresos es que el Estado debe tratar de ser justo en todo lo que hace. Una vez que se aceptase el principio de la recompensa de acuerdo con el mérito como justa base para la distribución de la renta, la justicia exigiría que todos aquellos que lo deseasen fuesen recompensados de acuerdo con dicho fundamento. Pronto se exigiría su aplicación a todos y que no se tolerasen las rentas que no estuviesen en proporción con los méritos reconocibles. Incluso el mero intento de distinguir entre los ingresos o beneficios «merecidos» y los que no lo son supondría un principio que el Estado tendría que tratar de aplicar, pero que de hecho no podría aplicar generalmente[18]. Cada intento de controlar deliberadamente algunas de las remuneraciones estaría abocado a crear posteriores exigencias de nuevas intervenciones, de forma que, una vez introducido el principio de la justicia distributiva, no se cumpliría hasta que la sociedad se organizase de acuerdo con el mismo. Esto originaría una clase de sociedad que en todos sus rasgos básicos sería opuesta a la sociedad libre; una sociedad en la cual la autoridad decidiría lo que el individuo ha de hacer y cómo ha de hacerlo.

10. La pertenencia a una colectividad determinada

Para terminar, debemos examinar brevemente otro argumento en el que frecuentemente se basan las exigencias de una distribución más igual, aunque raramente se esgrime de manera explícita. Se trata de si la adscripción a una comunidad o nación específica da derecho al individuo a un nivel material determinado por la riqueza general del grupo a que pertenece. Esta pretensión se encuentra en curioso conflicto con el deseo de fundamentar la distribución en el mérito personal, pues claramente se comprende que no existe ningún mérito en haber nacido dentro de una determinada comunidad y que ningún argumento de justicia

puede apoyarse en el accidente de que un individuo particular haya nacido en un lugar y no en otro. De hecho, una comunidad relativamente rica confiere normalmente a sus miembros más pobres ventajas que son desconocidas para los nacidos en comunidades menos prósperas. La única justificación que tienen los miembros de una comunidad rica para insistir en ulteriores ventajas es que hay mucha riqueza privada que el poder público puede confiscar y redistribuir, y que los hombres que constantemente contemplan el disfrute de tal riqueza por otros la desean más intensamente que quienes la conocen solo en abstracto, si es que la conocen.

No existen razones evidentes para que los esfuerzos aunados de los miembros de cualquier grupo, que aseguran el mantenimiento de la ley y el orden y organizan la prestación de ciertos servicios, se empleen en favorecer la pretensión de participar especialmente en la riqueza de dicho sector. Tales apetencias serían especialmente difíciles de defender cuando quienes las insinúan no estuviesen dispuestos a conceder iguales derechos a aquellos que no pertenecen a la misma nación o comunidad. De hecho, el reconocimiento de tales pretensiones en una escala nacional crearía tan solo una clase de derecho de propiedad colectiva, no menos exclusivo, sobre las riquezas del país, que no cabría justificar con las mismas razones que la propiedad individual. Se hallaría poca gente dispuesta a reconocer la justicia de dicha demanda en una escala mundial. Y el mero hecho de que dentro de una determinada nación la mayoría tuviera poder real para conseguir su propósito, mientras en el resto del mundo se careciera de tal fuerza, difícilmente la hacía más justa. Hay buenas razones para esforzarnos en utilizar la organización política para adoptar medidas de previsión a favor de los débiles, los aquejados por graves dolencias o las víctimas de desastres imprevisibles. Puede ser verdad que el método más efectivo de previsión contra riesgos comunes a todas las gentes estribe en conceder protección a

cada individuo contra los aludidos riesgos. El nivel que deban alcanzar tales previsiones comunes dependerá necesariamente de la riqueza general de la comunidad. Cuestión enteramente diferente es sugerir que los pobres, solo por el hecho de radicar en la propia comunidad individuos más ricos, tienen derecho a participar en su riqueza; o que el haber nacido dentro de un grupo que ha alcanzado un nivel especial de civilización y bienestar confiere justo título para disfrutar de sus ventajas. La circunstancia de que todos los ciudadanos tengan interés en la prestación común de algunos servicios no justifica el que alguien pretenda que tiene derecho a participar en todos los beneficios. Ello puede dar lugar a un sistema al que algunos contribuirán de buena gana, pero que nadie puede exigir.

Los grupos nacionales llegarán a hacerse más y más herméticos a medida que gane adeptos el punto de vista con el que acabamos de enfrentarnos. En vez de admitir a los semejantes para que disfruten de las ventajas existentes, se preferirá rechazarlos, pues a medida que se instalaran exigirían el derecho a una especial participación en la riqueza. El concepto de que la ciudadanía o incluso la residencia en un país confiere título para un determinado estilo de vida está llegando a constituir una seria fuente de fricción internacional. Y puesto que dentro de una determinada nación la única justificación del principio discutido es que el gobernante tenga poder para hacerlo cumplir, no debe sorprendernos el descubrimiento de que idéntico punto de vista se aplique por la fuerza a escala internacional. Una vez que se reconoce dentro de la escala nacional el derecho de la mayoría a los beneficios de que disfrutan las minorías, no hay razón para que tal derecho se detenga en las fronteras de los estados hoy existentes.

CAPÍTULO VII

El gobierno mayoritario

> El egoísmo, desde luego, influye de modo señalado sobre el actuar de los hombres; ahora bien, es la opinión pública la que determina las manifestaciones de tal egoísmo y, en general, todos los negocios humanos.
>
> DAVID HUME[1]

1. El gobierno mayoritario

La igualdad ante la ley conduce a la exigencia de que todos los hombres tengan también la misma participación en la confección de las leyes. Aunque en este punto concuerden el liberalismo tradicional y el movimiento democrático, sus principales intereses son diferentes. El liberalismo (en el sentido que tuvo la palabra en la Europa del siglo XIX, al que nos adherimos en este capítulo) se preocupa principalmente de la limitación del poder coactivo de todos los gobiernos, sean democráticos o no, mientras el demócrata dogmático solo reconoce un límite al gobierno: la opinión mayoritaria. La diferencia entre los dos ideales aparece más claramente si consideramos sus oponentes. A la democracia se opone el gobierno autoritario; al liberalismo se opone el totalitarismo. Ninguno de los dos sistemas excluye necesariamente al opuesto. Una democracia puede muy bien esgrimir poderes totalitarios, y es concebible que un gobierno autoritario actúe sobre la base de principios liberales[2].

La palabra democracia, al igual que la mayoría de los términos utilizados en nuestro campo de estudio, se usa en un sentido más amplio y vago; pero si se emplea estrictamente para describir un método de gobierno, a saber, el de la regla de la mayoría, hace clara referencia a problema distinto del liberalismo. El liberalismo es una doctrina sobre lo que debiera ser la ley; la democracia, una doctrina sobre la manera de determinar lo que será la ley. El liberalismo considera conveniente que tan solo sea ley aquello que acepta la mayoría, pero no cree en la necesaria bondad de todo lo por ella sancionado. Ciertamente, su objetivo consiste en persuadir a la mayoría para que observe ciertos principios. Acepta la regla de la mayoría como un método de decisión, pero no como una autoridad en orden a lo que la decisión debiera ser. Para el demócrata doctrinario, el hecho de que la mayoría quiera algo es razón suficiente para considerarlo bueno, pues, en su opinión, la voluntad de la mayoría determina no solo lo que es ley, sino lo que es buena ley.

Existe un extenso acuerdo acerca de la anterior diferencia entre el ideal democrático y el ideal liberal[3]. Sin embargo, también hay cierto sector que utiliza la palabra «libertad» en sentido de libertad política, lo que le conduce a identificar liberalismo con democracia. El concepto de libertad para quienes así opinan en modo alguno puede predeterminar cuál debe ser la actuación de la democracia; por el solo hecho de ser democrática, cualquier institución, por definición, deviene liberal. Parece que tal actitud no pasa de ser un mero juego de palabras.

El liberalismo constituye una de las doctrinas referentes al análisis de cuáles sean los objetivos y esfera de acción de los gobernantes, fines y ámbitos entre lo que elegirá la democracia; en cambio, esta última, por ser un método, no indica nada acerca de los objetivos de quienes encarnan el poder público. Aun cuando en la actualidad se utiliza muy a menudo el término «democrático» para describir pretensiones políticas específicas que circuns-

tancialmente son populares y en especial ciertas apetencias igualitarias, no existe necesariamente relación entre democracia y la forma de utilizar los poderes de la mayoría. Para determinar lo que queremos que acepten los otros precisamos de un criterio distinto del de la común opinión de la mayoría, factor irrelevante en el proceso mediante el cual la opinión se forma. La democracia, ciertamente, no da respuesta al interrogante de cómo debería votar un hombre o qué es lo deseable, a menos que demos por sentado, como lo hacen muchos de los demócratas, que la posición social de una persona le enseña a reconocer invariablemente sus verdaderos intereses, y que, por lo tanto, el voto de la mayoría expresa siempre los mejores intereses de tal mayoría.

2. Democracia como medio y no como fin

El uso corriente e indiscriminado de la palabra «democrático» como término general de alabanza no carece de peligro. Sugiere que, puesto que la democracia es una cosa buena, su propagación significa una ganancia para la comunidad. Esto pudiera parecer absolutamente cierto, pero no lo es.

Existen por lo menos dos capítulos en los que casi siempre es posible extender la democracia: el núcleo de personas que tienen derecho a votar y el alcance de las posibles cuestiones a decidir por procedimientos democráticos. En ninguno de los dos casos puede mantenerse seriamente que cada grado de expansión implica ganancia o que el principio democrático exija que la extensión se prolongue de modo indefinido. Incluso a la hora de discutir soluciones particulares, los argumentos en favor de la democracia se presentan comúnmente como si la conveniencia de ampliarla todo lo posible fuera incuestionable.

Casi todos admiten implícitamente, en lo que al derecho de voto se refiere, que lo anteriormente expuesto no es así. A la teoría democrática le resultaría difícil considerar como mejora cada posible extensión del derecho de sufragio. Nos referimos al

sufragio universal del adulto, pues, de hecho, los límites del sufragio están grandemente determinados por consideraciones de conveniencia. El límite de edad usual de veintiún años y la exclusión de criminales, extranjeros residentes y habitantes de regiones o territorios especiales es generalmente considerado como razonable. Tampoco resulta obvio que la representación proporcional sea mejor por cuanto parece más democrática[4]. Difícilmente se puede sostener que la igualdad ante la ley requiera necesariamente que los adultos tengan voto. Tal principio operaría si se aplicase a todos la misma regla impersonal. Si solo tuvieran voto las personas de más de cuarenta años, o los que disfrutan de ingresos, o los que son cabeza de familia, o los que saben leer y escribir, estaríamos ante una infracción del principio apenas más importante que las restricciones generalmente aceptadas. También es posible que gentes razonables arguyan que estarían mejor servidos los ideales de la democracia si, por ejemplo, los funcionarios o quienes viven de la beneficencia pública fueran excluidos del voto[5]. Aunque el sufragio de los adultos parezca ser la mejor solución para el mundo occidental, ello no prueba que exista un principio básico que exija tal sistema.

Debemos recordar asimismo que de ordinario el derecho de la mayoría se reconoce solo dentro de un país dado y lo que suele acontecer en un país no es siempre la unidad obvia y natural. Ciertamente, no creemos que los ciudadanos de un país tengan derecho a dominar a los de otro, vecino y más pequeño, pura y simplemente por ser más numerosos. No existe motivo para que la mayoría de los ciudadanos unidos por determinadas circunstancias, tanto en el ámbito nacional como en alguna organización supranacional, se consideren con derecho a extender el alcance de su poder cuanto les plazca. Habitualmente, la teoría corriente de la democracia sufre del hecho de desarrollarse con las miras puestas en algún ideal de comunidad homogénea, para lue-

go aplicarse a la unidad, muy imperfecta y a menudo arbitraria, que constituyen los estados existentes.

Nuestras observaciones se encaminan únicamente a demostrar que ni siquiera el demócrata más dogmático puede pretender que cada extensión de la democracia sea para bien. Con independencia del peso de las razones generales a su favor, la democracia no entraña un valor último o absoluto y ha de ser juzgada por sus logros. Probablemente, la democracia es el mejor método de conseguir ciertos fines, pero no constituye un fin en sí misma[6].

Si bien el apelar a métodos democráticos parece lo más aconsejable cuando no haya duda alguna de que debe actuarse en el plano colectivo, el problema referente a si es o no deseable una actuación de índole colectiva no puede resolverse apelando a la democracia.

3. La soberanía popular

Las tradiciones liberal y democrática están, por tanto, de acuerdo en que cuantas veces se requiere acción estatal, y particularmente siempre que hayan de establecerse reglas coactivas, la decisión debería tomarse por la mayoría. Difieren, sin embargo, en el alcance de la acción estatal que ha de ser guiada por decisiones democráticas. Mientras los demócratas dogmáticos consideran conveniente que, tantas veces como sea posible, la decisión se ajuste al voto de la mayoría, los liberales creen que existen límites definidos en cuanto a la categoría de las cuestiones. Los demócratas dogmáticos, en particular, creen que cualquier mayoría corriente debería tener derecho a determinar cuáles son sus poderes y cómo ejercitarlos, mientras que los liberales consideran muy importante que los poderes de cualquier mayoría temporal se hallen limitados por principios. Para el liberal, la decisión de la mayoría deriva su autoridad de un acuerdo más amplio sobre principios comunes y no de un mero acto de voluntad de la circunstancial mayoría.

La soberanía popular es la concepción básica de los demócratas doctrinarios. Significa, según ellos, que el gobierno de la mayoría es ilimitado e ilimitable. El ideal democrático, originariamente pensado para impedir cualquier abuso de poder, se convierte así en la justificación de un nuevo poder arbitrario. Sin embargo, la autoridad de la decisión democrática deriva de la circunstancia de haber sido adoptada por la mayoría de la colectividad que se mantiene compacta en virtud de ciertas creencias comunes a los más de sus miembros; siendo, por otra parte, indispensable que dicha mayoría se someta a los principios comunes incluso cuando su inmediato interés consista en violarlos. Es irrelevante que se acostumbrara a expresar estos puntos de vista aludiendo a la «ley de la naturaleza» o al «contrato social», conceptos que han perdido su fuerza. El punto esencial sigue en pie y consiste en la aceptación de esos principios comunes que hacen que un grupo de hombres se convierta en una colectividad. Tal aceptación es condición indispensable para la sociedad libre. Normalmente un grupo de hombres no se convierte en sociedad porque se dé leyes a sí mismo, sino por obedecer idénticas normas de conducta[7]. Esto último significa que el poder de la mayoría viene limitado por esos principios comúnmente mantenidos y que no existe poder legítimo fuera de los mismos. Los hombres precisan llegar a un acuerdo sobre la manera de realizar las tareas necesarias, y es razonable que esto sea decidido por la mayoría; sin embargo, no resulta obvio que esta misma mayoría tenga también justo título para determinar el grado de su competencia. No hay razón para que haga cosas que nadie tiene poder de hacer. La falta de acuerdo suficiente sobre la necesidad de ciertos usos del poder coactivo significaría que nadie puede ejercerlo legítimamente. El reconocimiento de los derechos de las minorías significa que el poder de la mayoría, en última instancia, deriva y está limitado por los principios que las minorías aceptan también.

Los principios que cualquier gobierno estatuye y con los que la mayoría concuerda no implican necesariamente que esta última tenga moralmente derecho a hacer lo que más le agrade. No existe justificación para que ninguna mayoría conceda a sus miembros privilegios mediante el establecimiento de reglas discriminatorias a su favor. La democracia no es, por su propia naturaleza, un sistema de gobierno ilimitado. No se halla menos obligada que cualquier otro a instaurar medidas protectoras de la libertad individual. En tiempos relativamente recientes de la historia de la democracia moderna, los grandes demagogos comenzaron a argumentar que, puesto que el poder estaba ya en manos del pueblo, era innecesario limitarlo[8]. La democracia degenera en demagogia si se parte del supuesto según el cual «lo justo en una democracia es lo que la mayoría decide como tal»[9].

4. Justificación de la democracia

Si la democracia es un medio antes que un fin, sus límites deben determinarse a la luz de los propósitos a que queremos que sirva. Existen tres argumentos principales que justifican la democracia. Cada uno de ellos puede considerarse como definitivo. El primero afirma que siempre que se estime conveniente la primacía de una opinión entre varias en conflicto —concurriendo la circunstancia de que habría de imponerse, en caso necesario, por la fuerza— resulta menos dañoso que apelar a la violencia el determinar cuál de aquellas opiniones goza del apoyo más fuerte utilizando al efecto el procedimiento de contar los que están en pro y los que están en contra. La democracia es el único método de cambio pacífico descubierto hasta ahora por el hombre[10].

El segundo argumento —históricamente el más importante y todavía de la mayor transcendencia, aun cuando no nos hallemos completamente seguros de que sea siempre válido— afirma que la democracia constituye importante salvaguardia de la libertad individual. Un escritor del siglo XVII dijo que «lo mejor de la democracia es la libertad y el ardimiento y laboriosidad que engen-

dra»[11]. Tal punto de vista reconoce sin duda que la democracia no es todavía la libertad; aduce tan solo que la democracia probablemente engendra más libertad que otras formas de gobierno. Puede aceptarse el supuesto si alude a que es preciso impedir que unos individuos coaccionen a otros; la mayoría derivará escaso provecho de la circunstancia de que ciertas personas se hallen investidas de poder para coaccionar arbitrariamente a los demás. Ahora bien, la protección del individuo contra la acción colectiva de la mayoría es asunto distinto y cabe argumentar que puesto que, de hecho, el poder coactivo debe ejercerse siempre por unos pocos, habrá menos probabilidades de abuso si el poder en cuestión, conferido a los pocos, es siempre revocable por los que se han sometido a él. Aunque en una democracia las perspectivas de libertad individual son mejores que bajo otras formas de gobierno, no significa que resulten ciertas. Las posibilidades de libertad dependen de que la mayoría la considere o no como su objetivo deliberado. La libertad tiene pocas probabilidades de sobrevivir si su mantenimiento descansa en la mera existencia de la democracia.

El tercer argumento alude a la ilustración que las instituciones democráticas proporcionan en relación con el desenvolvimiento de los negocios públicos. Tal razonamiento se me antoja el más poderoso. Puede muy bien ser cierto, como se ha mantenido a menudo[12], que en cualquier aspecto de la vida pública la intervención de una élite educada resulte más eficiente y quizá incluso más justa que la de otro gobierno elegido por el voto de la mayoría. El punto crucial, sin embargo, consiste en que, al comparar el sistema democrático con cualquier otro, no se puede argumentar presuponiendo en todo momento una perfecta información en el público. El argumento de Tocqueville en su gran obra *Democracia en América* destaca que la democracia es el único método efectivo de educar a la mayoría[13]. Hoy en día, la afirmación de Tocqueville es tan cierta como lo fue en su tiempo.

La democracia, por encima de todo, es un proceso de formación de opinión. Su ventaja principal no radica en el método de seleccionar a los que gobiernan, sino en que, al participar activamente una gran parte de la población en la formación de la opinión, se amplía el número de personas capacitadas entre las cuales elegir. Puede admitirse que la democracia no designa para las funciones públicas a los más sabios y mejor informados, como igualmente que en un momento dado la decisión de un gobierno formado por la elite pudiera ser más beneficiosa para la comunidad; sin embargo, esto no se opone a que todavía concedamos a la democracia la preferencia. El valor de la democracia se prueba más en su aspecto dinámico que en su aspecto estático. Como ciertamente ocurre con la libertad, los beneficios de la democracia aparecen solo a largo plazo, mientras que sus logros más inmediatos pueden ser notoriamente inferiores a los de otras formas de gobierno.

5. El proceso de formación de la opinión

La idea de que el gobierno debe atenerse a la opinión de la mayoría tan solo tiene sentido si tal opinión es independiente del gobierno. El ideal de la democracia se basa en la creencia de que el criterio que inspira a quienes gobiernan se origina en un proceso independiente y espontáneo. Se requiere, por tanto, la existencia de una gran esfera libre del control de la mayoría, en la que se forman las opiniones de los individuos. En la razón que acabamos de exponer se apoya el amplio consenso de que los argumentos en favor de la democracia y los argumentos en favor de la libertad de palabra y discusión son inseparables.

Ahora bien, la tesis de que la democracia no solo proporciona el método para ajustar las diferencias de opinión en el curso de la acción a adoptar, sino también el patrón de lo que la opinión debiera ser, ha tenido ya efectos de largo alcance. En especial, tal punto de vista ha producido seria confusión sobre lo que de hecho es ley válida y lo que debiera ser. Para que la democracia

funcione, tan importante es que lo primero pueda verificarse en todo momento como que lo último pueda siempre ponerse en tela de juicio. Las decisiones de la mayoría nos dicen lo que el pueblo quiere en un determinado momento, pero no lo que le interesaría querer si estuviera mejor informado, y, a menos que tales decisiones pudieran modificarse mediante la persuasión, carecerían de valor. Los argumentos en favor de la democracia presuponen que cualquier opinión minoritaria pueda convertirse en mayoritaria.

No necesitaríamos subrayar cuanto queda expuesto a no ser por el hecho de que a veces el demócrata, y particularmente el intelectual demócrata, simbolizan como deber la aceptación de los valores y criterios de la mayoría. Verdad es que existe el consenso de que el punto de vista mayoritario prevalezca siempre que se refiera a la acción colectiva, pero esto no significa, en absoluto, que uno deba abstenerse de hacer cualquier clase de esfuerzos para alterarlo. Se puede tener un profundo respeto por esa convención y al mismo tiempo muy poco por la sabiduría de la mayoría. Nuestro conocimiento y comprensión progresan solamente porque la opinión de la mayoría cuenta siempre con la oposición de algunos. Es muy probable que, con el tiempo, en el proceso de formación de la opinión, el punto de vista de la mayoría no sea el mejor y que alguien lo supere[14]. Puesto que desconocemos cuál de las muchas opiniones nuevas que compiten demostrará ser mejor, hay que aguardar hasta que gane suficiente apoyo.

La tesis de que los esfuerzos de todos deben ser dirigidos por la opinión de la mayoría o de que una sociedad estará mejor ensamblada cuanto más se conforme a los patrones de dicha mayoría constituye en realidad la negación del principio que ha impulsado el progreso de la civilización. La adhesión general a dicha tesis significaría probablemente el marasmo, si no la decadencia de la civilización. El progreso consiste en que pocos con-

venzan a muchos. Deben aparecer por doquier puntos de vista nuevos antes de que lleguen a ser puntos de vista de la mayoría. No existe experiencia de ninguna sociedad sin que antes haya sido la experiencia de unos pocos individuos. El proceso de formación de la opinión de la mayoría tampoco es entera o principalmente materia de discusión, como pretenden las concepciones superintelectuales. Existe cierta verdad en la tesis de que la democracia es el gobierno de la discusión, pero eso se refiere solamente a la última etapa del proceso, cuando se prueban los méritos de las opiniones y deseos alternativos. Aunque la discusión sea esencial, no constituye el proceso principal para que el pueblo aprenda. Las opiniones y deseos de la gente se forman por individuos que actúan de acuerdo con sus propias ideas y aprovechan lo que otros han aprendido en sus experiencias personales. La opinión no progresaría de no existir ciertos seres que saben más que el resto y se hallan en mejor posición para convencer. Como normalmente desconocemos quién es el más sabio, abandonamos la decisión a un proceso que no controlamos y que pertenece siempre a una minoría que obra de manera diferente a la de la mayoría. Así, a fin de cuentas, la mayoría aprende a actuar mejor.

6. La necesidad de principios

No existe fundamento lógico que permita atribuir a las decisiones de la mayoría esa más alta sabiduría supraindividual que hasta cierto punto parece cabría otorgar a todo producto espontáneo del cuerpo social. En las resoluciones de la mayoría no hay que buscar tal sabiduría superior. Si por algo se caracterizan es por la peculiaridad de ser necesariamente inferiores a las decisiones que los miembros más inteligentes del grupo adoptarían tras escuchar todas las opiniones. Las resoluciones mayoritarias son producto de una meditación menos cuidadosa y generalmente representan un compromiso que no satisface totalmente a nadie. Tal afirmación se hace aún más evidente en el caso de los resulta-

dos acumulativos que emanan de sucesivas decisiones de artificiosas mayorías compuestas variadamente. Los resultados de estas mayorías no son la expresión de una concepción coherente, sino de motivos y objetivos diferentes y a menudo en conflicto.

El proceso que nos ocupa no debe confundirse con los procesos espontáneos que las comunidades libres han aprendido a considerar como fuente original con mejor capacidad de arbitrio que la sabiduría individual. Si por proceso social significamos la gradual evolución capaz de producir mejores soluciones que las deliberadamente ideadas, la imposición de la voluntad de la mayoría difiere radicalmente de aquella otra libremente desarrollada de donde surgen las costumbres y las instituciones, porque el carácter coactivo, monopolístico y exclusivo de la primera destruye las fuerzas de autocorrección que en una sociedad libre aseguran el abandono de los esfuerzos equivocados y el mantenimiento de los que tienen éxito. También difiere básicamente del proceso en virtud del cual la ley se forma mediante precedentes, a menos que se integre, como ocurre en las decisiones judiciales, en otro mecanismo a cuyo tenor sean acatados los principios anteriormente establecidos.

Las decisiones mayoritarias, por lo demás, cuando no responden a normas comúnmente aceptadas, se hallan singularmente predestinadas a provocar consecuencias que nadie desea. Así ocurre, a menudo, que una mayoría, por sus propias decisiones, se ve forzada a acciones posteriores que ni se previeron ni se desearon. La creencia de que la acción colectiva puede hacer caso omiso de los principios es una gran ilusión. El efecto corriente de renunciar a los principios es la caída en un determinado desarrollo, motivado por implicaciones inesperadas de las decisiones antecedentes. La decisión individual pudo haber sido proyectada solamente para hacer frente a una especial situación; sin embargo, crea una expectativa en cuya virtud, dondequiera que existan circunstancias similares, el gobernante tomará medidas simi-

lares. De esta forma, los principios que nunca se intentó aplicar con carácter general y que pueden ser indeseables o carentes de sentido cuando se aplican con tal carácter, provocan una acción futura que inicialmente pocos hubieran querido. Un gobierno que pretende no estar obligado por ningún principio y que juzga cada problema de acuerdo con sus méritos acaba regularmente por tener que observar principios que no son de su elección y por verse llevado a una acción que nunca previó. Hoy nos es familiar el fenómeno de que gobiernos cuya acción se inició bajo la orgullosa pretensión de una deliberada intervención en todos los asuntos se encuentran acosados a cada momento por las necesidades creadas por sus acciones anteriores. Tan pronto como los gobiernos llegaron a considerarse omnipotentes comenzaron los comentarios sobre la necesidad e inevitabilidad de una actuación, de esta clase o de la otra, cuya inconveniencia los propios gobernantes reconocen.

7. El imperio de las ideas

Los motivos por los que los estadistas o los políticos se ven en el caso de actuar en determinado sentido (o de que su acción sea considerada como inevitable por los historiadores) derivan de que su opinión o la de otras gentes —pero no los hechos objetivos— les impiden adoptar alternativa distinta. Solamente las personas influidas por ciertas creencias mantienen que cualquier respuesta a acontecimientos dados pueda estar determinada tan solo por las circunstancias. Para el político práctico que aspira a resolver concretos y específicos supuestos, dichas creencias constituyen, por lo que a él atañe, realidades inmodificables. Quizá sea casi necesario que dicho político carezca de originalidad y que conforme su programa a las opiniones sustentadas por gran número de gente. El político de éxito debe su poder a la circunstancia de moverse dentro de un marco de pensamiento aceptado, como también a que piensa y habla convencionalmente. Quizá resultara un contrasentido que el político fuese un dirigente en el

campo de las ideas. En el ámbito democrático, la tarea del político consiste en averiguar cuáles son las opiniones mantenidas por mayor número de gente y no en dar cauce a nuevas opiniones que se conviertan en criterio de la mayoría en algún futuro distante.

El estado de opinión que gobierna la decisión en asuntos políticos es siempre resultado de una lenta evolución que se extiende sobre largos períodos y que actúa en muchos niveles diferentes. Las nuevas ideas surgen de unos pocos y se extienden gradualmente hasta llegar a ser patrimonio de una mayoría que apenas si conoce su origen. En la sociedad moderna este proceso implica una división de funciones entre quienes se preocupan principalmente de determinadas soluciones y los que se ocupan de ideas generales y de elaborar y reconciliar los diversos principios y acciones que las experiencias pasadas han sugerido. Nuestros puntos de vista sobre nuestras acciones y fines son principalmente preceptos adquiridos como parte de la herencia de nuestra sociedad. Esas opiniones políticas y morales, no menos que nuestras creencias científicas, provienen de aquellos que principalmente manejan ideas abstractas. Tanto el hombre ordinario como el dirigente político obtienen de tales profesionales las concepciones fundamentales que constituyen el encuadre de su pensamiento y guían su acción.

La creencia de que al fin y al cabo son las ideas, y por tanto los hombres que ponen en circulación las ideas, quienes gobiernan la evolución social, así como la creencia de que en tal proceso los pasos de los individuos deben estar gobernados por un conjunto de conceptos coherentes, ha constituido por mucho tiempo parte fundamental del credo liberal. Es imposible estudiar la historia sin llegar a enterarse de «la lección dada a la humanidad por cada época, y siempre menospreciada, de que la filosofía especulativa, que para los espíritus superficiales parece cosa tan alejada de los negocios de la vida y de los intereses visibles de la gente, es en

realidad la que en este mundo ejerce máxima influencia sobre los humanos y la que tarde o temprano subyuga cualquier influencia, salvo las que ella misma debe obedecer»[15]. Aunque quizá este aserto se entienda hoy menos que cuando John Stuart Mill lo elaboró, pocas dudas caben de que se trata de una verdad con vigencia en todos los tiempos, lo reconozcamos o no. Se trata de una verdad tan poco entendida, porque la influencia de los pensadores abstractos en la masa tan solo opera indirectamente. Los hombres raramente saben o les importa saber si las ideas generales de la época en que viven proceden de Aristóteles o de Locke, de Rousseau o de Marx o de algún profesor cuyas opiniones estuvieron de moda entre los intelectuales veinte años atrás. La mayoría jamás leyó las obras ni siquiera conoció los nombres de los autores cuyas concepciones e ideales han llegado a formar parte de su pensamiento.

La directa influencia de la filosofía política en los negocios corrientes puede ser despreciable. Sin embargo, cuando sus ideas llegan a ser propiedad común, a través de la obra de historiadores, publicistas, maestros, escritores e intelectuales, generalmente constituyen la guía efectiva de procesos de desarrollo. Esto significa no solo que las nuevas ideas ejercen comúnmente su influencia en la acción política una generación o más después de haber sido formuladas por vez primera[16], sino que, antes de que las contribuciones de los pensadores especulativos puedan ejercer tal influencia, han de pasar a través de un largo proceso de selección y modificación.

Necesariamente, los cambios en las creencias políticas y sociales actúan en cualquier tiempo en muchos niveles diferentes. El proceso en cuestión no debe concebirse como una expansión sobre un plano, sino como una lenta filtración desde la cúspide de una pirámide hacia la base, en la que los niveles más altos representan las mayores generalizaciones y abstracciones y no precisamente la mayor sabiduría. A medida que las ideas se filtran hacia

abajo, también modifican su carácter. Aquellos que en un momento dado se encuentran a un alto nivel de generalización competirán únicamente con otros de similar carácter y solo en ayuda de la gente interesada con concepciones generales. Para la gran mayoría estas concepciones generales llegarán a conocerse solo a través de su aplicación a casos concretos y particulares. La determinación de cuál de estas ideas les llegará y obtendrá su adhesión no vendrá dada por una mente, sino por la discusión procedente de otro nivel entre gentes que se preocupan más por las ideas generales que por los problemas particulares y que, en consecuencia, ven a estas últimas a la luz de los principios generales.

Salvo en raras ocasiones, tales como las asambleas constitucionales, el proceso democrático de discusión y decisión mayoritaria se limita necesariamente a parte del sistema natural de leyes de gobierno. Los abundantes cambios que dicho proceso envuelve solamente producirán los efectos apetecidos y prácticos si los guían ciertas concepciones generales del orden social deseado, cierta imagen coherente de la clase de mundo en el que la gente quiere vivir. Conseguir tal imagen no es una tarea simple, y el mismo estudioso especialista no puede hacer otra cosa que esforzarse para ver un poco más claro que sus predecesores. El hombre práctico, preocupado por el problema inmediato de cada día, no tiene interés ni tiempo para examinar las interrelaciones de las diferentes partes del complejo orden de la sociedad. Meramente escoge entre los posibles órdenes que se le ofrecen y finalmente acepta una doctrina política o una serie de principios elaborados y presentados por otros. Si la mayoría de las veces los hombres no estuviesen dirigidos por algún sistema de ideas comunes, no habría posibilidad de una política coherente ni de entablar discusión real sobre determinadas soluciones. Es dudoso, en fin de cuentas, que la democracia pudiera funcionar si la gran mayoría no tuviese una concepción general común del tipo de

sociedad deseada. Sin embargo, aunque tal concepción exista, no se mostrará necesariamente en cada decisión mayoritaria. Los grupos no siempre actúan de acuerdo con su mejor conocimiento u obedecen las reglas morales que reconocen en abstracto más de lo que los individuos puedan hacerlo. No obstante, solamente invocando tales principios comunes podemos mantener la esperanza de alcanzar mediante la discusión un acuerdo que resuelva los conflictos de intereses utilizando el razonamiento y la argumentación en vez de la fuerza bruta.

8. La misión del teórico en materia política

Para que la opinión progrese, el teorizante que ofrece su guía no debe considerarse ligado al juicio mayoritario. La tarea del filósofo político es diferente de la del experto sirviente que se limita a ser vehículo de la voluntad de la mayoría. Aunque no debe arrogarse la postura del «dirigente» que determina lo que la gente debiera meditar, tiene el deber de demostrar las posibilidades y consecuencias de la acción común y ofrecer amplios objetivos políticos encarnados en un cuerpo de doctrina en el que la mayoría no han pensado todavía únicamente después de que ha tenido lugar el profundo examen de los posibles resultados de las diferentes medidas, la democracia puede decidir lo que quiera. Si la política es el arte de lo posible, la filosofía política es el arte de hacer políticamente posible lo que parece imposible[17].

El filósofo político no cumple su tarea si se limita a cuestiones de hecho y se muestra temeroso de decidir entre valores en conflicto. No se puede permitir las limitaciones positivistas de los científicos que reducen su función a demostrar cuál es el caso y vedan toda discusión sobre lo que deberían ser. Si lo hiciera así, se habría detenido mucho antes de realizar su más importante función. En su esfuerzo para presentar una descripción coherente encontrará a menudo que hay valores antagónicos —hecho que la mayoría de la gente desconoce— y deberá decidir lo que ha de aceptarse y lo que ha de rechazarse. A menos que esté pre-

parado para defender valores que le parecen verdaderos, nunca conseguirá ese amplio esquema que debe ser juzgado en conjunto.

A menudo, dentro de su tarea, el filósofo político sirve mejor a la democracia oponiéndose a la voluntad de la mayoría. Solamente una completa falta de comprensión del proceso en cuya virtud la opinión progresa podría conducir a argumentar que en la esfera de esta última el filósofo político debiera someterse a los juicios de la mayoría. Tratar la opinión de la mayoría existente como paradigma de lo que la opinión de la mayoría debiera ser, convertiría el total proceso en circular y estacionario. De hecho, nunca hay tanta razón para que el filósofo político sospeche que está fracasando en su tarea como cuando descubre que sus opiniones son muy populares[18]. Ha de probar su valía insistiendo en consideraciones que la mayoría no desea tener en cuenta y manteniendo principios que esa mayoría considera como inconvenientes y fastidiosos. El que los intelectuales se inclinen ante una creencia tan solo porque es mantenida por la mayoría constituye no solo una traición a su peculiar misión, sino a los valores de la democracia misma.

El desprecio de la democracia por los principios que propugnan la autolimitación del poder de la mayoría no prueba que tales principios sean erróneos, como tampoco prueba que la democracia sea indeseable la circunstancia de que haga a menudo lo que un liberal considera equivocado. El liberal cree simplemente que está en posesión de una razón que, una vez entendida rectamente, inducirá a la mayoría a limitar el ejercicio de su propio poder. El liberal tiene la esperanza de persuadir a la mayoría para que, llegado el momento de tomar determinadas decisiones, acepte dicha razón como guía.

9. Condiciones para que la democracia perviva

Lo menos importante del argumento liberal precedente no es que el menosprecio de dichas limitaciones, a la corta o a la larga, destruya la prosperidad y la paz, sino que acabe con la democracia misma. El liberal cree que los límites que la democracia debe imponerse son también los límites dentro de los cuales puede, de manera efectiva, funcionar y el marco donde asimismo la mayoría puede dirigir y controlar verdaderamente las acciones del gobierno. En tanto que la democracia obligue al individuo tan solo mediante reglas generales elaboradas por ella misma, conserva el poder de coacción en sus propias manos. Al intentar dirigir a dicho individuo más específicamente, pronto se encontrará con que está indicando meramente los fines a lograr a la par que deja a sus expertos sirvientes el decidir la mejor manera de alcanzar tales objetivos. Y una vez que se admita con carácter de generalidad que las decisiones de la mayoría pueden indicar fines meramente y que la persecución de los mismos ha de abandonarse a la resolución de los administradores, pronto se creerá también que casi todos los medios para alcanzar dichos fines son legítimos.

El individuo tiene pocos motivos para temer a las leyes generales que la mayoría promulga, pero sí mucha razón para recelar de los gobernantes que tal mayoría pueda imponerle para complementar las instrucciones del caso en orden a su aplicación. Hoy en día el peligro para la libertad individual no lo constituyen los poderes que las asambleas democráticas manejan efectivamente, sino los que conceden a los administradores encargados de la consecución de fines determinados. Habiéndose acordado que la mayoría debe prescribir las reglas que hemos de obedecer para la persecución de nuestros fines individuales, nos encontramos sujetos más y más a las órdenes y la arbitraria voluntad de sus agentes. Bastante significativamente descubrimos no solo que la mayoría de los defensores de la democracia ilimitada se convierten pronto en paladines de la arbitrariedad y de la opinión de remitir a expertos la decisión de lo que es bueno para la comuni-

dad, sino que los más entusiastas partidarios de tan ilimitados poderes de la mayoría son a menudo esos mismos administradores, conocedores mejor que nadie de que una vez asumidos tales poderes, serán ellos y no la mayoría los que de hecho harán ejercicio de los mismos. Si la experiencia moderna ha demostrado algo en esta materia es que, una vez otorgados amplios poderes a los organismos estatales para propósitos determinados, no pueden controlarse efectivamente por las asambleas democráticas. Si las asambleas no determinan la manera de utilizar tales poderes, las decisiones de sus agentes serán más o menos arbitrarias.

Consideraciones generales y recientes experiencias demuestran que la democracia únicamente seguirá siendo efectiva si los gobiernos, en lo tocante a su acción coactiva, se limitan a tareas que puedan llevarse a cabo democráticamente. Si la democracia es un medio de preservar la libertad, la libertad individual no es menos una esencial condición del funcionamiento de la democracia. Aunque probablemente la democracia es la mejor forma de gobierno limitado, degenera en absurdo al transformarse en gobierno ilimitado. Los que sostienen que la democracia es todopoderosa y defienden en bloque lo que la mayoría quiere en cualquier momento dado trabajan a favor del derrumbamiento democrático. De hecho, el viejo liberal es mucho más amigo de la democracia que el demócrata dogmático, puesto que se preocupa de preservar las condiciones que permiten el funcionamiento de la democracia. No es «antidemocrático» tratar de persuadir a la mayoría de la existencia de límites más allá de los cuales su acción deja de ser benéfica y de la observancia de principios que no son de su propia y deliberada institución. La democracia, para sobrevivir, debe reconocer que no es la fuente original de la justicia y que precisa admitir una concepción de esta última que no se manifiesta necesariamente en las opiniones populares sobre la solución particular de cada caso. El peligro estriba en que confundamos los medios de asegurar la justicia con la justicia misma.

Quienes se esfuerzan en persuadir a las mayorías para que reconozcan límites convenientes a su justo poder son tan necesarios para el proceso democrático como los que constantemente señalan nuevos objetivos a la acción democrática[19].

CAPÍTULO VIII

El trabajo por cuenta ajena y la actividad independiente

Not for to hide in a hedge
Not for a train attendant
But for the glorious privilege
Of being independent

ROBERT BURNS[1]

1. Aumento del trabajo por cuenta ajena

Los ideales y principios que hemos vuelto a formular en los capítulos precedentes alcanzaron su desarrollo dentro de una sociedad que difería de la nuestra en importantes extremos. Se trataba de una sociedad en la que una mayoría relativamente grande y la mayor parte de quienes elaboraban la opinión disfrutaban de independencia en lo que respecta a las actividades que les proporcionaban la subsistencia[2]. ¿Hasta qué punto son válidos hoy en día los principios que funcionaron en dicha sociedad, cuando la mayoría de nosotros trabajamos como empleados de vastas organizaciones, utilizamos recursos que no poseemos y actuamos en gran parte en virtud de instrucciones dadas por otros? ¿Han perdido importancia las aportaciones de quienes trabajan en puestos independientes, considerando, sobre todo, que dichos individuos constituyen una parte de la sociedad bastante más reducida y ejercen una influencia mucho menor, o, por el contra-

rio, son todavía esenciales para el bienestar de cualquier sociedad libre?

Antes de referirnos a la conclusión principal, debemos rechazar el mito referente al crecimiento de la clase trabajadora, que, aunque mantenido en su forma más cruda solamente por los marxistas, ha logrado una aceptación lo suficientemente amplia para confundir a la opinión. Según este mito, la aparición de un proletariado carente de bienes es el resultado de un proceso de expoliación merced al cual las masas fueron despojadas de aquellos bienes que anteriormente les permitían ganarse la vida con independencia. La realidad, sin embargo, es distinta. Hasta la aparición del capitalismo moderno, la posibilidad que tenía la mayoría de fundar una familia y educar a los hijos dependía de haber heredado las correspondientes tierras, edificios y elementos de producción. Las posibilidades ofrecidas a los ricos para invertir lucrativamente sus capitales permitieron que gentes carentes de heredadas tierras y de elementos de trabajo pudieran sobrevivir y reproducirse. Si «el capitalismo ha creado al proletariado», lo hizo al permitir a muchos sobrevivir y tener descendencia. Actualmente el efecto de dicho proceso en el mundo occidental ya no es, desde luego, el aumento del proletariado en el antiguo sentido, sino el crecimiento de una mayoría que en muchos respectos es ajena y a menudo hostil a gran parte de lo que constituye la fuerza impulsora de la sociedad libre.

El incremento de la población durante los últimos doscientos años se ha nutrido principalmente de trabajadores urbanos e industriales. Mientras el cambio tecnológico, que ha favorecido a la gran empresa y que ha ayudado a crear la nueva y amplia clase del oficinista, ha contribuido indudablemente al aumento de la población activa. El creciente número de gente sin bienes que ofrecía sus servicios ha contribuido a su vez al desarrollo de la organización en gran escala.

La trascendencia política de tal evolución se ha visto acentuada por el hecho de que, a la par que crecía más rápidamente el número de trabajadores por cuenta ajena carentes de bienes propios, se les concedían ventajas de las que la mayoría había estado excluida. El resultado fue que, probablemente, en todos los países occidentales, los puntos de vista de la gran mayoría del electorado se vieron determinados por quienes ocupaban puestos de trabajo asalariado. Debido a que en la actualidad la política viene determinada por la opinión de estos últimos, los empleos asalariados son relativamente más atractivos. Es natural que el que trabaja a las órdenes de otro utilice su poder político. El problema estriba en si a la larga le interesa que la sociedad se transforme progresivamente en una gran jerarquía de empleos. Tal fin parece ser el resultado probable, a menos que la mayoría de los que trabajan a las órdenes de otro reconozcan el interés que para ellos tiene la conservación de un número sustancial de individuos independientes. Si no se hace así, nos encontraremos todos con que nuestra libertad ha de resultar perjudicada, al tiempo que aquellos advertirán que sin la existencia de numerosos empresarios entre quienes escoger, su situación será muy distinta de la que en otro tiempo disfrutaron.

2. Presupuestos de la libertad del asalariado

El problema consiste en que numerosas libertades carecen de interés para los asalariados, resultando difícil frecuentemente hacerles comprender que el mantenimiento de su nivel de vida depende de que otros puedan adoptar decisiones sin relación aparente alguna con los primeros. Por cuanto los asalariados viven sin preocuparse de tales decisiones, no comprenden la necesidad de adoptarlas despreciando actuaciones que ellos casi nunca necesitan practicar. Estiman innecesarias muchas libertades esenciales para la persona independiente a fin de que pueda cumplir las funciones que le corresponden, manteniendo opiniones acerca de cuál sea una remuneración justa totalmente contraria a las que

aquellas propugnan. Así ocurre que hoy la libertad se halla gravemente amenazada por el afán de la mayoría, compuesta por gente asalariada, de imponer sus criterios a los demás. Pudiera resultar que la tarea más difícil fuera realmente la de persuadir a las masas que viven de un empleo de que en interés general de la sociedad, y, por tanto, a largo plazo, en el suyo propio, deben conservar las condiciones que permiten que unos pocos logren posiciones que a ellos les parecen fuera de su alcance o indignas de esfuerzo y riesgo.

Aunque en la vida del que disfruta de un empleo determinado el ejercicio de la libertad tenga poca importancia, eso no quiere decir que no sea libre. Toda elección que hace una persona con respecto a su modo de vida y medios de ganar el sustento entraña el que, como consecuencia de ello, tenga poco interés en realizar ciertas cosas. Muchísimas personas prefieren un empleo a las órdenes de un patrono, porque les ofrece mayores posibilidades vivir la clase de vida deseada que si se hallaran en posición independiente. Incluso para aquellos que no desean de manera especial la relativa seguridad y ausencia de riesgo y responsabilidad que una colocación de tal tipo trae aparejadas, a menudo el factor decisivo no es la falta de independencia, sino la ocupación en una actividad más satisfactoria y el logro de mayores ingresos de los que podrían obtener, por ejemplo, como comerciantes independientes.

La libertad no significa la posibilidad de conseguir todo cuanto queramos. Al escoger un camino en la vida, siempre tenemos que decidir entre un conjunto de ventajas y de inconvenientes, y, una vez que hemos elegido, hemos de estar dispuestos a aceptar los últimos a cambio del beneficio neto. Quienquiera que desee un ingreso regular a cambio de su trabajo, tiene que emplear sus horas de trabajo en las tareas inmediatas que otros le fijan. La ejecución de las órdenes que dan otros se convierte para el trabajador dependiente en la condición necesaria que hace posible el

logro de su propósito. No obstante, aunque a veces encuentre tedioso lo anterior, normalmente no carece de libertad en el sentido de sufrir coacción. También es cierto que el riesgo o sacrificio que suponga la renuncia a su empleo puede a menudo ser tan grande que le obligue a continuar en la ocupación, a pesar de que ello le disguste profundamente. Pero esto puede decirse de casi todas las ocupaciones a las que se haya comprometido el hombre y, desde luego, de muchas posiciones independientes.

El hecho esencial es que en una sociedad montada sobre la base de la competencia, el que trabaja no se halla bajo el arbitrio de un patrono determinado, salvo en caso de abundancia de paro. La ley, muy acertadamente, no ampara los contratos individuales y permanentes de tipo laboral y, en general, ni siquiera obliga a cumplir aquellos que se contraen a una ocupación específica. A nadie se le puede obligar a que continúe trabajando a las órdenes de un jefe determinado, incluso en el caso de que haya suscrito el oportuno convenio; y en una sociedad que opere normalmente bajo el signo de la competencia, siempre existirá la posibilidad de otro empleo, aunque con frecuencia pueda ser menos remunerador[3].

Resulta evidente que la libertad del que trabaja en régimen de empleo depende de la existencia de un gran número y variedad de empresarios, máxime si tenemos en cuenta la situación que se produciría si existiera solamente uno, esto es, el Estado, y si la aceptación de un empleo fuese el único medio permitido de subsistencia. La aplicación consecuente de los principios socialistas —por mucho que se disfrace bajo capa de delegación de la facultad de empleo a compañías públicas nominalmente independientes o entidades similares— conduciría necesariamente a la existencia de un solo patrono. Tanto si tal único empresario actuase directamente como si lo hiciese indirectamente, poseería notoriamente un ilimitado poder de coacción sobre el individuo.

3. La moralidad del empleado

La libertad de quienes trabajan en régimen de empleo depende de la existencia de un grupo de personas cuya posición sea diferente. En una democracia donde constituyan mayoría los que trabajen subordinados a otros, la existencia o inexistencia de ese grupo de personas a que acaba de aludirse y la posibilidad o imposibilidad de que cumplan sus funciones depende de las opiniones de los primeros. Las concepciones dominantes serán las de la gran mayoría de las gentes que pertenecen a organizaciones jerarquizadas y que en gran parte ignoran la clase de problemas y creencias que determinan las relaciones entre las distintas unidades dentro de las cuales trabajan. Las normas que dicha mayoría desarrolla les permiten ser miembros efectivos de la sociedad, pero no pueden aplicarse a cuantos la integran si esta ha de continuar siendo libre.

Es inevitable que los intereses y valores de quienes trabajan por cuenta ajena sean algo distintos de los intereses y valores del que acepta el riesgo y la responsabilidad de organizar la utilización de los recursos. Un hombre que se emplea bajo dirección ajena a cambio de un salario o sueldo fijo puede ser tan concienzudo, laborioso e inteligente como otro que deba elegir constantemente entre diversas posibilidades, pero el primero difícilmente será tan inventivo o tan ingenioso como el segundo, pura y simplemente porque el campo de posibilidades de su trabajo es más limitado[4]. Normalmente, no se espera de él que actúe fuera del alcance de lo convencional o de lo ordenado. Aunque sea capaz de hacer algo más, no se puede ir más allá de la misión que se le haya asignado. Una tarea impuesta es necesariamente una función limitada, confinada a una esfera dada y basada en una predeterminada división del trabajo.

El hecho de trabajar en régimen de empleo afecta a algo más que al espíritu de iniciativa e invención de la gente. Estas personas apenas si conocen las responsabilidades que pesan sobre quienes controlan los recursos y han de preocuparse constantemente

de adoptar nuevas providencias y combinaciones; hallándose poco familiarizados con las actitudes y formas de vida que engendra la necesidad de tomar decisiones referentes al empleo que haya de darse a los bienes y a las rentas. La persona independiente no distingue de modo tajante entre su vida privada y su vida de negocios, a diferencia de quien ha enajenado parte de su tiempo a cambio de un ingreso fijo. El trabajo, para aquellos que se encuentran vinculados a un empleo, queda centrado en ajustarse a una estructura dada durante un cierto número de horas, mientras que el independiente trata de modelar y remodelar un plan de vida, buscando soluciones a problemas siempre nuevos. Difieren, sobre todo, el que trabaja en régimen de empleo y el independiente, en sus juicios acerca del concepto de beneficios, de los riesgos a afrontar y en cuanto a la manera de actuar en la vida para alcanzar el éxito con mayor seguridad.

Ahora bien, la diferencia más acusada existente entre ambas actitudes surge en el momento de decidir acerca de cuál sea el método más idóneo para señalar la remuneración adecuada a los distintos servicios. No es fácil, en efecto, enjuiciar el efectivo valor de los servicios que un individuo presta cuando opera en el marco de una vasta organización y su actividad laboral se ajusta a instrucciones que recibe de un tercero. El grado de inteligencia y fidelidad con que haya acatado normas y mandatos, el modo más o menos perfecto como haya encajado dentro del mecanismo total, han de determinarlo precisamente otras personas. Muchas veces ha de ser remunerado de acuerdo con la apreciación del mérito y no en consonancia con los resultados. Para que la satisfacción impere dentro de determinada estructura económica, es de suma importancia que la remuneración se considere justa y conforme a reglas conocidas y precisas y que un grupo de seres humanos se responsabilice de que cada uno reciba aquello que sus compañeros consideran que se le debe[5]. Ahora bien, el principio de remunerar a las gentes de acuerdo con lo que un tercero

cree que merecen no puede aplicarse a quienes actúan por propia iniciativa.

4. Legislación dictada por gente empleada

Cuando la mayoría de los que trabajan en régimen de empleo decide cuál sea la legislación imperante y determina la política que debe prevalecer, es obvio que las condiciones generales de vida se ajustarán a las normas de conducta gratas a aquellos, resultando menos favorables para quienes se aplican a actividades independientes. La posición de la mayoría resultará, por tanto, más y más atrayente, y su fuerza relativa aumentará. Pudiera ser que incluso las ventajas que disfrutan hoy las grandes entidades sobre las pequeñas sean consecuencia de medidas que han hecho más atractivo el trabajo por cuenta ajena a gentes que en otro caso hubieran aspirado a trabajar independientemente.

Es notorio que el trabajo por cuenta ajena ha llegado a ser no solo la ocupación dominante, sino la preferida por la mayoría de la población, que descubre que el empleo colma sus fundamentales aspiraciones: un ingreso fijo y seguro del que se puede disponer para el gasto inmediato, ascensos más o menos automáticos y previsión para la vejez. De este modo los que así optan se ven relevados de algunas de las responsabilidades de la vida, y de una manera enteramente natural creen que la desgracia económica, cuando acaece como resultado de faltas o fracasos de la organización que los empleó, es culpa evidente de otros, pero de la que ellos se hallan exentos. En consecuencia, no ha de sorprender que tales personas deseen ver entronizado un superior poder tutelar que vigile aquella actividad directiva cuya naturaleza no llegan a entender pero de la que depende su propio subsistir.

Donde predomina tal clase, el concepto de justicia social se ve acomodado a la conveniencia de sus componentes; ello influye no solo en la legislación, sino también en las instituciones y los usos mercantiles. Los impuestos vienen a basarse en una concep-

ción de la renta que fundamentalmente es la del que trabaja en régimen de empleo; las previsiones paternalistas de los servicios sociales están hechas a la medida casi exclusiva de sus necesidades, e incluso las normas y técnicas del crédito al consumidor se ajustan primordialmente a sus requerimientos. Todo lo que respecta a la posesión y empleo del capital, con reflejo en la manera de ganarse la vida dicha mayoría, viene a tratarse como el interés especial de un pequeño grupo privilegiado contra el que se puede discriminar justamente.

La descripción que acabamos de hacer pudiera parecer exagerada a los americanos, pero sus principales aspectos son en exceso familiares a los europeos. La evolución en la indicada dirección adquiere, por lo general, sorprendente velocidad cuando los funcionarios llegan a constituir el grupo más numeroso e influyente de cuantos trabajan en régimen de empleo, dándose el caso de que las peculiares ventajas de que gozan son reclamadas para sí, como un derecho propio, por el resto de quienes trabajan por cuenta ajena. Privilegios tales como la inamovilidad o el ascenso por antigüedad, otorgados a los funcionarios públicos no por beneficiarles, sino en interés de la comunidad, tienden a extenderse más allá del sector que originariamente los disfrutó. No hay que olvidar que en la burocracia estatal, a diferencia de lo que ocurre en otras grandes organizaciones, no cabe calcular el valor específico de los servicios rendidos por un individuo, lo que obliga a remunerarles en función de los méritos estimables más bien que por los resultados[6]. El ámbito de las regulaciones antaño privativas de la burocracia va ampliándose, y no en reducida escala, a causa de la influencia que los funcionarios públicos ejercen sobre la legislación y las nuevas instituciones que proveen a las necesidades del que trabaja en régimen de empleo. En muchos países europeos la burocracia de los nuevos servicios sociales se ha convertido en un factor político muy importante, y es tanto el instrumento como la creadora de una nueva concepción de la nece-

sidad y del mérito a cuyas normas se somete cada vez más la vida de los individuos.

5. Imposibilidad de la libertad en un orden general de empleados

El que haya oportunidades de trabajar en régimen de empleo depende, en definitiva, de la existencia de empresarios individuales dispuestos a actuar por iniciativa propia en el continuo proceso de formación y reestructuración de las entidades mercantiles. A primera vista, se podría pensar que tales oportunidades podrían ser generadas por la existencia de grandes sociedades regentadas por administradores o directores a sueldo que harían innecesario al capitalista individual de grandes medios económicos. Aunque tal organización puede convenir en el caso de industrias ya consolidadas, es improbable que su generalización permitiera el mantenimiento de la libre competencia evitándose la osificación del orden mercantil en ausencia de individuos con recursos propios dispuestos a soportar los correspondientes riesgos. Y esta superioridad de las decisiones individuales sobre las colectivas no está confinada a la creación de nuevas empresas que entrañan riesgo. Por bueno que sea el juicio colectivo que merezca un consejo de administración, el éxito notable en la mayoría de los casos, incluso en las grandes compañías de solera, se debe a una determinada persona que ha alcanzado su posición de independencia e influencia mediante el control de poderosos medios. Por mucho que la existencia de sociedades mercantiles haya oscurecido la distinción entre el propietario gerente y el asalariado, la pervivencia de múltiples entidades que permiten al empleado y al consumidor optar entre un amplio número de alternativas, impidiéndose así que ninguna de dichas empresas ejerza un poder monopolístico, todo ello presupone la propiedad privada y la individual decisión del destino que deba darse a los recursos[7].

6. Trascendencia del hombre acomodado

La trascendencia de que existan particulares propietarios de bienes cuantiosos no estriba tan solo en que sin ellos resulta impensable el mantenimiento del sistema del orden competitivo. La figura del hombre que cuenta con medios independientes todavía cobra más importancia en la sociedad libre cuando no dedica su capital a la persecución de ganancias y, en cambio, lo aplica a la consecución de objetivos no lucrativos. Tal persona, en cualquier sociedad civilizada, cobra singular valor antes realizando empresas que el mercado difícilmente ejecutaría que manteniendo el funcionamiento del mismo[8].

Aunque el mecanismo del mercado es el método más efectivo para asegurar servicios a los que se puede fijar un precio, existen otros de gran importancia que el mercado no proporciona porque no pueden venderse a un beneficiario determinado. Muchas veces los economistas dan la impresión de que solo es útil aquello por lo que se puede pagar un precio, o bien mencionan las excepciones únicamente como argumento en pro del intervencionismo estatal allí donde el mercado no ha podido producir lo que desea. Sin embargo, aunque las limitaciones del mercado proporcionan razones legítimas a favor de determinados tipos de acción estatal, ciertamente no justifican el argumento de que solo los poderes públicos deban facilitar tales servicios. El mismo reconocimiento de la existencia de necesidades que el mercado no satisface pone en evidencia que el gobierno no debiera ser el único agente capaz de llevar a cabo lo que no proporciona beneficios y que en este campo no hay razón para que exista monopolio, sino tantos centros independientes como posibilidades de satisfacer las antedichas necesidades.

La dirección de individuos o de grupos que son capaces de respaldar financieramente sus ideales es esencial, especialmente en el campo de la cultura, en las bellas artes, en educación e investigación, en la conservación de la belleza natural y de los tesoros artísticos y, sobre todo, en la propagación de nuevas ideas

políticas, morales y religiosas. Sí la manera de pensar de los menos ha de tener alguna oportunidad de convertirse en opinión de los más, no solamente se precisa que los hombres que gozan de alta estimación por parte de la mayoría sean capaces de iniciar un camino, sino también que los partidarios de cualquier creencia y criterio dispar puedan vigorizar con su energía y métodos del caso aquellos ideales que la mayoría todavía no comparte.

Si tal clase de personas no pudiera surgir por otros cauces mejores, cabría incluso recomendar su creación mediante la selección de un individuo de cada cien o de cada mil y dotarlo de bienes de fortuna suficientes para que pudiera perseguir aquellos objetivos que mejor estimara. Siempre que la mayor parte de los gustos y apetencias fueran tenidos en cuenta, tal selección ofrecería interés, aun en el caso de que solo uno entre cien elegidos aprovechara las oportunidades ofrecidas para realizar una obra en verdad valiosa. La selección mediante la mecánica hereditaria, que en nuestra sociedad produce de hecho tal situación, ofrece al menos la ventaja —aun sin considerar que también pueden heredarse los dones intelectuales— de que aquellos a quienes se les da la excepcional oportunidad han sido, por lo general, convenientemente educados y han crecido en un medio donde el bienestar que la riqueza comporta se considera cosa natural y, por tanto, deja de provocar específico placer. Las groseras diversiones a que se entregan a menudo los nuevos ricos no ofrecen, por lo común, atractivo alguno para quienes heredaron cuantioso patrimonio. Si es válida la tesis de que el proceso de elevación social ha de extenderse a veces a través de varias generaciones, y si admitimos que algunas personas no tienen que dedicar la mayor parte de sus energías a ganarse la vida, sino que deben disponer del tiempo y de los medios para consagrarse a cualquier objetivo que elijan, no puede negarse que la herencia constituye seguramente el mejor modo de selección que conocemos.

Lo que con frecuencia se olvida en esta materia es que solo puede haber acción colectiva cuando existe previo parecer común, cuando se halla preestablecido qué sea lo deseable y cuando se trata de elegir entre alternativas ya decididas, pero no en el caso de abordar posibilidades. La opinión de la calle, sin embargo, no puede decidir en qué sentido deben enfocarse los esfuerzos encaminados a despertar a la opinión pública, como tampoco el gobierno ni ningún otro grupo organizado existente debe poseer el poder exclusivo de hacerlo así. Los esfuerzos organizados han de ponerlos en movimiento unos cuantos individuos que disponen de los recursos necesarios o que obtienen la ayuda de los que los tienen. Sin tales personas, lo que ahora son opiniones de una pequeña minoría quizá nunca tuviera la oportunidad de ser adoptado por la mayoría. Cuan escasa es la capacidad de mando que tienen las mayorías colectivas se infiere del escaso apoyo que estas dan a las bellas artes cuando han pretendido reemplazar al mecenas individual. Y ello es todavía más cierto con respecto a los movimientos filantrópicos o idealistas en virtud de los cuales cambian los valores morales de la mayoría.

No es ahora el momento de reiterar el relato histórico de los importantes y beneficiosos objetivos reconocidos como tales solo cuando precursores aislados lograron interesar a la conciencia pública dedicando a esa tarea su vida y fortuna; ni tampoco vamos a mencionar sus incansables esfuerzos —hasta obtener finalmente el apoyo del resto de la gente— en orden a ver implantada la reforma penal y modificados los sistemas carcelarios, poner coto a la crueldad de que eran objeto niños y animales o lograr un trato humanitario de los dementes. Todo esto fue la esperanza por algún tiempo de unos pocos idealistas que se esforzaron con denuedo en conseguir que la gente, en su inmensa mayoría, modificara sus puntos de vista en relación con ciertas prácticas aceptadas.

7. La ética de los ricos

La feliz realización de la tarea que tienen encomendada quienes poseen mayor cantidad de bienes solamente resulta posible cuando la comunidad, en su conjunto, no considera que su única misión es la inversión rentable de riquezas y su incremento y cuando la clase adinerada no se halla integrada exclusivamente por personas que convierten el empleo productivo de los recursos en objetivo primordial. En otras palabras: debe haber tolerancia para la existencia de un grupo de ricos ociosos, ociosos no en el sentido de que no realizan nada útil, sino en el de que sus miras no se hallan enteramente dirigidas por consideraciones de beneficio material. El hecho de que la mayoría de los hombres deban obtener un ingreso no obsta para la conveniencia de que algunos no tengan que hacerlo así y para que unos cuantos sean capaces de perseguir objetivos que el resto no aprecia. Resultaría sin duda ofensivo el que en virtud de dicha razón se les quitara arbitrariamente las riquezas a unos pocos para dárselas a otros. Tendría también poco fundamento que la mayoría confiriese el privilegio, puesto que habría de seleccionar hombres cuyos fines estuviesen aprobados por dicha mayoría. Tal sistema crearía meramente otra forma de empleo o de recompensa al mérito reconocido, pero no la oportunidad de perseguir fines que no han sido aceptados todavía como deseables.

Admito la tradición moral que desprecia a los ociosos, siempre que el ocio signifique falta de ocupación con miras a una finalidad. Sin embargo, el no trabajar para obtener un ingreso no significa necesariamente ociosidad, ni existe razón alguna para considerar deshonorable una ocupación que no traiga consigo retribución material. La circunstancia de que el mercado provoca buena parte de nuestras necesidades y que al propio tiempo proporciona a la mayoría de los seres humanos la oportunidad de ganarse la vida no significa que quede vedado a nadie dedicar todas sus energías a objetivos que no comporten beneficios de índole económica o bien que únicamente la mayoría o los grupos

organizados sean capaces de perseguir dichos fines. El que solamente unos pocos puedan tener la oportunidad no hace menos deseable la conveniencia de que algunos la tengan.

Es dudoso que una clase rica cuyo *ethos* requiera que por lo menos cada miembro masculino demuestre su utilidad haciendo más dinero pueda justificar adecuadamente su existencia. Por muy importante que el propietario independiente sea para el orden económico de una sociedad libre, su trascendencia quizá resulte todavía mayor en las esferas del pensamiento y de la opinión, de los gustos y de las creencias. Hay algo que falta seriamente en una sociedad en la que todos los dirigentes intelectuales, morales y artísticos pertenecen a la clase que trabaja en régimen de empleo, especialmente si su mayoría es integrada por funcionarios públicos. Y, sin embargo, en todos los países nos acercamos hacia esa posición. Aunque el escritor y el artista libres y las profesiones jurídica y médica todavía proporcionan algunos dirigentes de la opinión pública que actúan con la innegable independencia de quienes debieran asumir la tarea, la gran masa, incluso los doctos en ciencias y humanidades, ocupan hoy, en la mayoría de los países, empleos al servicio del Estado[9]. A este respecto se ha verificado un gran cambio desde el siglo XIX, cuando hombres eruditos, como Darwin[10] y Macaulay, Grote y Lubbock, Mottley y Henry Adam, Tocqueville y Schiliemann, eran figuras públicas de gran eminencia, y cuando un crítico heterodoxo de la sociedad como Karl Marx pudo encontrar un mecenas acaudalado que le permitió dedicar su vida a la elaboración y propagación de doctrinas que la mayoría de sus contemporáneos detestaban de todo corazón[11].

La desaparición casi completa de dicha clase —y su inexistencia en la mayor parte de los Estados Unidos— ha provocado una situación que se caracteriza por que el sector adinerado, integrado hoy exclusivamente por un grupo de empresarios, no asume la dirección intelectual e incluso carece de una filosofía de la vida

coherente y defendible. La clase acaudalada, que en parte es una clase ociosa, ha de entremezclarse con la correspondiente proporción de eruditos y estadistas, de figuras literarias y de artistas. En el pasado, los hombres acaudalados en contacto, dentro de su propio círculo, con tales individualidades que compartían su estilo de vida fueron capaces de tomar parte en el movimiento de ideas y en las discusiones que modelaban la opinión. Al observador europeo —incapaz de evitar su sorpresa ante la aparente abdicación de un sector que en América a veces todavía recibe la consideración de clase dirigente— le parecerá que tal desentendimiento se debe en gran parte al hecho de que las tradiciones norteamericanas han evitado el crecimiento de un grupo ocioso que emplee la independencia que proporciona la riqueza en propósitos distintos a los vulgarmente llamados económicos. No obstante, esta falta de élite cultural dentro de la clase opulenta también aparece hoy en Europa, donde los efectos combinados de la inflación y de los impuestos han destruido en su mayor parte los antiguos grupos ociosos y han evitado que surjan otros nuevos.

8. La preponderancia de la esfera espiritual

Es innegable que dicho grupo ocioso producirá una proporción mucho mayor de individuos a quienes les guste vivir bien que de eruditos y empleados públicos, y que asimismo su evidente derroche de dinero ofenderá la conciencia pública. Ahora bien, tal derroche, en todas partes, constituye el precio de la libertad; y sería difícil sostener que el criterio utilizado al juzgar como despilfarro censurable el consumo de los más ociosos entre los ricos ociosos es realmente distinto del criterio en cuya virtud el consumo de las masas americanas sería sancionado como pródigo por el campesino egipcio o el bracero chino. El despilfarro que implican las diversiones de los ricos es realmente insignificante comparado con los despilfarres que suponen las diversiones semejantes e igualmente «innecesarias» de las masas[12], que, por

otra parte, difieren bastante más de los fines que pudieran parecer importantes de acuerdo con cierto nivel ético. En la vida de los ricos la mera evidencia y el carácter poco común del derroche son los elementos que se coaligan para hacerlo aparecer tan singularmente reprobable.

Asimismo resulta cierto que incluso cuando el gasto pródigo de algunos hombres es más desagradable para el resto, carecemos de la seguridad de que, en cualquier caso particular, la más absurda experimentación en el modo de vida no haya de producir resultados generales beneficiosos. No es sorprendente que el vivir en un nuevo nivel de posibilidades conduzca al principio a un exhibicionismo sin objeto. Sin embargo, no me cabe ninguna duda —aun cuando indudablemente mi afirmación provocará la mofa— de que hasta el empleo afortunado de la ociosidad necesita de precursores; que muchas de las formas de vida hoy corrientes las debemos a individuos que dedicaron su tiempo al arte de vivir[13] y que bastantes de los artículos y mecanismos deportivos que más tarde se convirtieron en instrumentos de recreo para las masas los inventaron muchachos divertidos de la alta sociedad.

En relación con este tema, nuestra valoración de la utilidad de las diferentes actividades se ha visto curiosamente tergiversada por la diversidad del nivel pecuniario. A menudo, y de manera sorprendente, los mismos que se quejan más ruidosamente del materialismo de nuestra civilización no admiten otro criterio de utilidad para cualquier servicio que el deducido de lo que los hombres estén dispuestos a pagar por él. Sin embargo, ¿es realmente tan obvio que el jugador de tenis o profesional de golf sean más útiles para la sociedad que el aficionado adinerado que dedica su tiempo al perfeccionamiento de tales juegos? ¿O que el conservador a sueldo de un museo público sea más útil que el coleccionista privado? Antes de que el lector responda a estas preguntas demasiado apresuradamente, le rogaría que considera-

se si habría habido alguna vez jugadores profesionales de golf o de tenis o conservadores de museos sin que los aficionados acomodados les hubiesen precedido. ¿No podemos confiar en que surgirán todavía otros intereses nuevos, fruto de las explotaciones frívolas de aquellos que pueden permitirse tal lujo, durante el corto espacio de una vida humana? Es muy natural que la evolución del arte de vivir y de los valores espirituales se hayan beneficiado principalmente de las actividades de quienes carecían de preocupación de tipo material[14].

SEGUNDA PARTE

LIBERTAD Y LEY

En principio, cuando se estableció cierta clase de regimentación, quizá ocurriera que tan solo se precisara —en orden a las medidas de gobierno— introducir las permitidas por la sabiduría y discreción reinante; no obstante, la experiencia registró en todas partes muchos inconvenientes, puesto que lo imaginado como remedio no hizo sino aumentar los males que pretendía curar. Se comprendió que vivir sometido a la voluntad de otro es causa de todas las miserias humanas, lo que obligó a acogerse al patrimonio de las leyes, que permite a la gente conocer de antemano cuáles son sus deberes y cuáles las sanciones que comporta su transgresión.

RICHARD HOOCKER[1]

CAPÍTULO IX

La coacción y el Estado

> La plena servidumbre, propia de épocas feudales, obliga a prestar servicios inciertos e indeterminados. Existe cuando no se puede conocer hoy la clase de servicio que ha de prestarse mañana; cuando una persona está obligada a hacer cualquier cosa que se le ordene.
>
> HENRY BRACTON[1]

1. Significado de la coacción

Anteriormente hemos definido de manera provisional la libertad como ausencia de coacción. Ahora bien, el concepto de coacción es quizá tan confuso como el de libertad y básicamente por las mismas razones: no distinguimos claramente entre lo que otros hombres nos hacen y los efectos que en nosotros tienen las circunstancias físicas. En la lengua inglesa existen dos palabras diferentes que permiten establecer la necesaria distinción; *to compel* se usa para indicar una obligatoriedad por causas o circunstancias físicas; *to coerce* se usa para indicar coacción originada por algún agente humano.

La coacción tiene lugar cuando las acciones de un hombre están encaminadas a servir la voluntad de otro; cuando las acciones del agente no tienden al cumplimiento de sus fines, sino al de los de otro. Esto no quiere decir que el que sufre coacción se vea privado de la facultad de elegir. Si le faltara dicha facultad, no cabría hablar de «su acción». Si mi mano, utilizando la pura fuer-

za física, es obligada a firmar, o si mi dedo es presionado contra el gatillo de una pistola, no se puede decir que tales acciones sean mías. Por supuesto, una violencia tal, que reduce mi cuerpo a mera herramienta física de otra persona, es tan mala como la coacción propiamente dicha y debe prohibirse por las mismas razones. Sin embargo, la coacción implica que yo poseo la facultad de elegir, pero que mi mente se ha convertido en la herramienta de otra persona hasta el extremo de que las alternativas que se presentan a mi voluntad han sido manipuladas de tal suerte que la conducta que mi tirano quiere que yo elija se convierte para mí en la menos penosa[2]. No obstante la coacción, soy yo quien decide cuál de las alternativas que se presentan a mi elección es la menos mala[3].

Está claro que la coacción no incluye todas las influencias que pueden ejercerse sobre las acciones de otra persona, ni siquiera todos los casos en que una persona obra o amenaza obrar de un modo que cause daño a otra, para obligarla a cambiar su conducta futura. Una persona que estorba mi camino en la calle obligándome a apartarme; quien ha pedido prestado en la biblioteca pública el libro que yo pretendía obtener, e incluso aquel a quien rehúyo a causa de los ruidos desagradables que produce, no puede decirse que ejerzan coacción sobre mí. La coacción implica tanto la amenaza de producir daño como la intención de provocar de ese modo en otros una cierta conducta.

Aunque el que sufre coacción tiene capacidad de elección, el que la ejerce ha combinado las alternativas que se presentaban a la voluntad del otro de tal modo que el primero hará lo que el segundo quiera. El que sufre coacción no está privado, simplemente, de utilizar sus facultades, pero sí de la posibilidad de emplear sus conocimientos al servicio de sus propios fines. El uso efectivo que hace una persona de su inteligencia y de sus conocimientos para alcanzar sus fines requiere que sea capaz de prever algunas de las condiciones del mundo que le rodea y de trazar un

plan de acción. La mayoría de los fines humanos solo pueden alcanzarse mediante una sucesión de acciones interconexas ejecutadas en tanto en cuanto formen un todo coherente y basadas en la suposición de que los hechos y circunstancias del mundo exterior serán lo que uno espera. Lo dicho equivale a afirmar que para obtener alguna cosa es preciso que podamos predecir unos ciertos acontecimientos relacionados con el fin que pretendemos alcanzar o, al menos, conocer las posibilidades de que tal acontecimiento ocurra y aunque las circunstancias físicas son a menudo improbables, nunca frustrarán maliciosa y voluntariamente nuestros fines. Pero si los hechos que determinan nuestros planes están bajo el control exclusivo de un tercero, nuestras acciones se verán controladas de modo idéntico.

Por lo tanto, la coacción es mala porque se opone a que la persona use de un modo completo su capacidad mental, impidiéndole, por tanto, hacer a la comunidad la plena aportación de la que es capaz. Aunque el que sufre coacción hará lo que más le convenga en un momento dado, para entender plenamente sus acciones será preciso referirse a los propósitos de otra persona.

2. Coacción y poder

Los filósofos políticos han discutido más a menudo sobre el poder que sobre la coacción, porque, en general, el poder político se identifica con el poder para ejercer coacción[4]. No obstante, aunque los grandes hombres, desde John Milton y Edmund Burke a Lord Acton y Jacob Burckhardt, para los cuales el poder es la personificación del mal[5], estaban en lo cierto al hacer tales afirmaciones, el referirse en este caso simplemente al poder carece de suficiente concreción e induce a equívocos. El poder en sí, es decir, la capacidad de obtener lo que uno quiera, no es malo; lo malo es el poder de usar la coacción; el forzar a otros hombres a servir la voluntad propia mediante la amenaza de hacerles daño. No hay maldad en el poder del director de una gran empresa en la que los hombres se han unido libremente para alcanzar sus

propios fines. Parte de la fuerza de nuestra sociedad civilizada consiste en que mediante tales combinaciones voluntarias de esfuerzo, bajo una dirección unificada, los hombres pueden aumentar increíblemente su poder colectivo.

No es el poder en el sentido de una ampliación de nuestra capacidad lo que corrompe, sino la sujeción de otras voluntades humanas a la nuestra, la utilización de otros hombres contra su voluntad para alcanzar nuestros propios fines. Es verdad que en las relaciones humanas el poder y la coacción vienen muchísimas veces unidos; que el gran poder poseído por unos pocos puede permitirles ejercer coacción sobre otros, a menos que dicho poder no se vea contenido por otro poder aún mayor; sin embargo, la coacción no es una consecuencia del poder tan necesaria y tan común como generalmente se supone. Ni los poderes de Henry Ford, ni los de la Comisión de Energía Atómica, ni los del general del Ejército de Salvación, ni —al menos hasta hace muy poco — los del Presidente de los Estados Unidos son poderes para usar coacción contra los individuos obligándoles a servir los objetivos de las personas que los ejercen. Sería más exacto y daría lugar a menos confusión si, llegada la ocasión, empleásemos los términos «fuerza» o «violencia» en vez de hablar de coacción, ya que el uso de la fuerza o de la violencia constituye la forma más importante de la coacción, aunque no sean sinónimos, puesto que el recurso a la fuerza física no es el único modo de ejercer dicha coacción. De igual manera, la «opresión», que se opone a la libertad tanto como la acción, debe emplearse únicamente para describir un estado de continuos actos de coacción.

3. Coacción y monopolio

La coacción debe distinguirse cuidadosamente de las condiciones o términos en cuya virtud nuestros semejantes se hallan dispuestos a prestarnos servicios u otorgarnos determinados beneficios. Solamente en circunstancias muy excepcionales, el control único de un servicio o requisito esencial para nosotros con-

fiere a otra persona el verdadero poder de coacción. La vida en sociedad tiene como consecuencia necesaria el depender, para la satisfacción de la mayoría de nuestras necesidades, de los servicios de algunos de nuestros semejantes. En una sociedad libre dichos servicios mutuos son voluntarios y cada uno puede elegir a quien quiera prestarlos y bajo qué condiciones. Los beneficios y oportunidades que nuestros semejantes nos brindan nos son ofrecidos tan solo si estamos dispuestos a satisfacer las condiciones que aquellos nos imponen.

Lo que acabamos de indicar es igualmente cierto si se aplica a las relaciones sociales que en lo tocante a las económicas. Si una dama me invita a las fiestas que da en su casa solo porque me ajusto a unas determinadas normas de conducta y me visto de un modo determinado, o, para poner otro ejemplo, si mi vecino únicamente conversa conmigo porque disfruto de cierto nivel de educación, no puede decirse que ejercen coacción sobre mí. Tampoco puede decirse, lógicamente, que haya habido coacción si el productor o comerciante rehúsan suministrarnos lo que queremos a menos que paguemos el precio por ellos fijado. Por supuesto que tal afirmación es cierta en un mercado competitivo donde yo puedo buscar otros comerciantes si las condiciones del primero no me convienen; y normalmente también lo puede ser al enfrentarme con un monopolista. En el caso de que, por ejemplo, deseara mucho que cierto artista famoso pintase mi retrato y este rechazase hacerlo a menos que le pagara una fuerte cantidad, sería claramente absurdo decir que estoy sufriendo coacción. Lo mismo cabe afirmar de cualquier otro bien o servicio sin el cual puedo pasarme. Con tal que los servicios de una persona determinada no sean indispensables para mi existencia o la conservación de lo que yo más valoro, las condiciones exigidas para la prestación de dichos servicios no puede llamarse propiamente coacción.

Un monopolista puede ejercer verdadera coacción, sin embargo, si se tratase, por ejemplo, del propietario de un pozo en un oasis. Supongamos que en el oasis existen otras personas allí radicadas porque piensan que siempre podrán obtener agua a un precio razonable, y un buen día descubren, quizá porque los restantes pozos se han secado, que para sobrevivir han de subordinarse a lo que el dueño del primer pozo les exija. Este sería un caso claro de coacción. Cabe imaginar otros pocos casos en que un monopolista controla un bien esencial sin el cual los adquirentes no puedan vivir, pero, por desagradables que sean las exigencias de tal monopolista, a menos que sea capaz de cortar el suministro de un bien indispensable, no puede decirse que ejerce coacción sobre los que quieran obtener sus servicios.

Teniendo en cuenta lo que vamos a decir más adelante sobre los métodos apropiados de frenar el poder coactivo del Estado, merece la pena hacer notar que, si existe peligro de que un monopolista adquiera poder de coacción, el método más eficaz para impedirlo consiste, probablemente, en exigirle que sus precios sean los mismos para todos y prohibirle toda discriminación entre sus clientes. Del mismo modo, mediante el principio de igualdad ante la ley, hemos podido frenar y someter a límites jurídicos el poder coactivo del Estado.

El empresario o patrono no puede ordinariamente ejercer coacción, por las mismas razones por las que tampoco la ejerce quien suministra un determinado bien o servicio. Siempre que haya muchos medios de ganarse la vida y el tal patrono solo pueda cerrar la puerta a uno de ellos, siempre que las posibilidades de dicho patrono se limiten a dejar de pagar a ciertas personas que no pueden ganar al servicio de otros patronos tanto como ganaban con él, no ejerce coacción aunque sí haya daño. Indudablemente se dan casos en los que las condiciones de empleo crean oportunidades de ejercer una verdadera coacción. En períodos de mucho paro, la amenaza de despido puede utilizarse para ejer-

cer coacción y conseguir una conducta distinta del mero cumplimiento de las obligaciones contractuales, una conducta mucho más onerosa o desagradable que la estipulada por las cláusulas del contrato entre patrono y obrero. Y en tales condiciones —por ejemplo, las existentes en una ciudad minera— el patrono puede muy bien tratar de una manera enteramente arbitraria, caprichosa y tiránica a quienes no le agraden. No obstante, dichas condiciones, aunque no imposibles, en el peor de los casos son excepciones y poco frecuentes en una sociedad competitiva próspera.

Un monopolio completo de empleos tal como el existente en un país plenamente socialista, en el que el Estado es el único empresario y propietario de todos los instrumentos de producción, significa un poder de coacción ilimitado. Como León Trotsky afirma, «donde el Estado es el único empresario, oposición significa muerte lenta por hambre». El antiguo principio «el que no trabaje que no coma» ha sido reemplazado por otro: «el que no obedezca que no coma»[6].

Excepto en dichos casos de monopolio de un servicio esencial, el simple poder de conocer un beneficio o ventaja no produce coacción. El uso de dicho poder por cualquier persona puede, de seguro, alterar el paisaje social al que yo he adaptado mis planes y obligarme a volver a examinarlos y quizá a cambiar mi entero esquema de vida y a preocuparme por cosas que consideraba seguras. Pero aunque las alternativas que se presenten ante mí puedan ser pocas e inciertas —tan pocas e inciertas que me preocupen seriamente— y aunque los nuevos planes que yo me vea obligado a hacer sean apresurados, confusos y provisionales, no puede afirmarse que la violencia ejercida por tal persona guíe mis actos. No puede decirse que sufra coacción si la amenaza del hambre para mí y para mi familia me obliga a aceptar un empleo desagradable y muy mal pagado o incluso si me encuentro a merced del único hombre que quiera darme trabajo. Con tal que la acción que me ha colocado en la posición en que me encuen-

tro no esté encaminada a obligarme para que actúe o deje de actuar específicamente, siempre que la intención del actor que me perjudica no sea obligarme a servir los propósitos de otra persona, su efecto sobre mi libertad no es diferente del de cualquier calamidad natural; por ejemplo, un fuego o una inundación que destruyen mi casa, o un accidente que daña mi salud o mi integridad física.

4. Grados de coacción

Una verdadera coacción tiene lugar cuando bandas armadas de conquistadores obligan al pueblo sojuzgado a trabajar para ellas; cuando cuadrillas de pistoleros cobran dinero a cambio de «protección»; cuando el conocedor de un secreto sucio hace chantaje a su víctima; y, por supuesto, cuando el Estado amenaza con castigar y emplear la fuerza física para lograr la obediencia a sus mandatos. Desde el caso extremo del dominio ejercido por el dueño sobre el esclavo o el tirano sobre el súbdito —donde el poder ilimitado de castigar exige completa sumisión a la voluntad del señor— a la simple amenaza de causar un daño en evitación del cual el amenazado prefiere la subordinación, hay muchos grados de coacción.

El que los intentos de ejercer coacción sobre una determinada persona tengan éxito o no depende en gran medida de la fuerza de voluntad de esta. La amenaza de asesinato puede tener menos poder para desviar a un hombre de sus objetivos que la amenaza de algunas pequeñas contrariedades en el caso de otra persona. Pero si bien podemos compadecer al débil o a la persona sensiblera, a quien un simple mal gesto puede «obligar» a hacer aquello que de otra manera no haría, lo que nos interesa es la coacción que probablemente afecta a la persona media normal. Aunque generalmente en la coacción se trata de alguna amenaza de daño corporal a la propia persona o a los seres queridos, o de daño a una posesión valiosa o estimada, no es necesario que consista precisamente en el empleo de la fuerza o violencia. Se puede

frustrar todo intento de acción espontánea de otro hombre colocando en su camino una variedad infinita de pequeños obstáculos. El dolo y la malicia pueden muy bien dar con los medios para ejercer coacción sobre quienes físicamente son más fuertes. Para una pandilla de mozos astutos no es difícil arrojar de la ciudad a una persona impopular.

En cierta medida, todas las relaciones estrechas entre los seres humanos, tanto si los hombres están ligados por el afecto, la necesidad económica o las circunstancias físicas, como ocurre dentro de un barco o en el seno de una expedición, proporcionan oportunidades para la coacción. Las condiciones en que se desenvuelve el servicio doméstico, así como todas las relaciones más íntimas, ofrecen indudablemente oportunidades para una coacción especialmente opresiva y, en consecuencia, el individuo las siente como restricciones de la libertad. Un marido desabrido, una esposa gruñona o una madre histérica pueden hacer la vida intolerable, a menos que se sigan todos los caprichos de la persona de quien se trate. Sin embargo, poco puede arbitrar la sociedad en este caso para proteger al individuo, como no sea convirtiendo tales asociaciones en genuinamente voluntarias. Cualquier intento de regular más estrechamente asociaciones tan íntimas implicaría evidentemente restricciones de largo alcance en la libre elección y en la conducta que producirían una coacción todavía mayor. Para que los hombres sean libres de elegir sus asociados e íntimos, la coacción que surge de la asociación voluntaria no puede quedar bajo la incumbencia del gobierno.

Quizá piense el lector que hemos dedicado más espacio del necesario a la distinción entre lo que legítimamente puede llamarse «coacción» y lo que no, y a la diferenciación de las formas más rigurosas de coacción que es menester evitar y las formas más leves que no deben ser de la incumbencia de la autoridad. Ahora bien, lo mismo que en el caso de la libertad, la gradual amplitud del concepto casi ha privado a la coacción de su valor.

La libertad puede definirse de tal forma que se convierta en algo imposible de lograr. De igual manera, la coacción puede definirse de tal suerte que la convierta en algo que lo penetre todo y que sea inevitable[7]. No podemos impedir el daño que una persona pueda infligir a otra, ni siquiera las formas más leves de coacción a que nos expone la vida de relación con otros hombres; pero esto no quiere decir que no debamos intentar evitar las formas más rigurosas de la coacción o que no debamos definir la libertad como ausencia de coacción.

5. Coacción y campo de libre acción individual

Puesto que la coacción consiste en el control, por parte de otro, de los principios esenciales que fundamentan la acción, tan solo se puede evitar permitiendo a los individuos que se reserven cierta esfera privada en la que no les alcance la aludida injerencia. Únicamente la autoridad que dispone del poder necesario puede asegurar al individuo la no fiscalización, por parte de un tercero, de ciertos aspectos de su actuar; por tanto, solo la amenaza de coacción evita que un individuo se imponga a otro.

La existencia de una segura esfera de actividad libre se nos antoja condición tan normal a la vida, que nos sentimos tentados a definir la coacción mediante el uso de términos tales como «la interferencia en nuestros intereses legítimos» o la «violación de nuestro derecho» o la «injerencia arbitraria»[8]. No obstante, al definir la coacción no podemos dar por sentadas las disposiciones que pretenden evitarla. La «legitimidad» de las expectativas de uno o los «derechos» de tal individuo son el resultado del reconocimiento de dicha esfera privada. La coacción no solamente existiría, sino que la hallaríamos generalizada si no hubiese semejante esfera protegida. Solo en una sociedad que haya intentado evitar la coacción mediante cierta delimitación, la esfera protegida puede tener el sentido definido de un concepto como el de «injerencia arbitraria».

Ahora bien, si el reconocimiento de tales esferas individuales no se ha de convertir en instrumento de coacción, su extensión y contenido no deben determinarse por la asignación deliberada de cosas determinadas a hombres determinados. Si lo que se incluyera en la esfera privada del ser humano fuese determinado por la voluntad de cualquier otro hombre o grupo de hombres, estaríamos ante la simple transferencia del poder de coacción a dicha voluntad. Tampoco es conveniente fijar de una vez para siempre el contenido de la esfera privada del hombre. Para que los hombres hagan el mejor empleo de sus conocimientos, aptitudes y previsión, es conveniente que tengan alguna voz en la determinación de lo que se ha de incluir en su esfera privada protegida.

La solución de este problema se apoya en el reconocimiento de las normas generales que regulan las condiciones bajo las cuales los objetos o las circunstancias pasan a formar parte de la esfera protegida de una o varias personas. La aceptación de dichas reglas permite a cada miembro de la sociedad modelar el contenido de su esfera protegida y a todos los miembros reconocer aquello que pertenece a su esfera y lo que no pertenece a la misma.

No debemos pensar en esta esfera como si contuviera exclusivamente, ni siquiera principalmente, cosas materiales. Aunque la división de las cosas materiales del mundo que nos rodea en lo que es mío y lo que pertenece a otro constituye el objeto principal de las reglas que delimitan las esferas, estas nos garantizan también muchos otros «derechos», tales como la seguridad en lo tocante a ciertos usos de las cosas o la mera protección contra la interferencia en nuestro actuar.

6. Propiedad y protección contra la coacción

El reconocimiento de la propiedad privada[9] constituye, pues, una condición esencial para impedir la coacción, aunque de nin-

guna manera sea la única. Raramente nos hallamos en condiciones de llevar a cabo un plan de acción coherente a menos que poseamos la seguridad del control exclusivo de algunos objetos materiales, y donde no los controlemos es necesario que sepamos quién lo hace si hemos de colaborar con los demás. El reconocimiento de la propiedad constituye evidentemente el primer paso en la delimitación de la esfera privada que nos protege contra la coacción. Se ha admitido desde tiempo inmemorial que «un pueblo contrario a la institución de la propiedad privada carece del primer elemento de la libertad»[10] y que «nadie tiene libertad para atacar la propiedad privada y decir al mismo tiempo que aprecia la civilización. La historia de ambas se funde en un tronco común»[11]. La moderna antropología confirma que «la propiedad privada aparece ya muy definidamente en niveles primitivos» y que «las raíces de la propiedad como principio legal que determina las relaciones físicas entre el hombre y el medio natural y artificial que le rodea son los requisitos esenciales en cualquier acción ordenada en el sentido cultural»[12].

Ahora bien, en la sociedad moderna, el requisito esencial para la protección del individuo contra la coacción no consiste en la posesión de bienes, sino en que los medios naturales que le permiten proseguir cualquier plan de acción no se hallen todos bajo el control exclusivo de cualquier otro agente. Uno de los logros de la sociedad moderna estriba en que la libertad puede disfrutarla una persona que no posea prácticamente ninguna propiedad salvo los efectos personales, tales como la ropa —y aun estos pueden ser alquilados—[13], y que podamos dejar en manos de los demás el cuidado de gran parte del patrimonio que sirve para satisfacer nuestras necesidades.

Lo importante es que la propiedad esté lo suficientemente repartida para que el individuo no dependa de personas determinadas y evitar que únicamente tales personas le proporcionen lo que necesita o que solo ellas le puedan dar ocupación.

El que la propiedad de terceros pueda servir para el logro de nuestros objetivos se debe principalmente a la fuerza obligatoria de los contratos.

Toda la red de derecho creada por los convenios es componente importante de nuestra propia esfera protegida y forma parte de nuestros planes tanto como la propiedad personal. La condición decisiva para una mutua colaboración ventajosa entre los individuos basada en el consentimiento voluntario y no en la coacción es que haya muchos individuos que puedan procurar la satisfacción de nuestras necesidades, de tal manera que nadie tenga que depender de determinadas personas para el logro de las condiciones esenciales de la vida o para disfrutar de la posibilidad de desenvolverse en alguna dirección. La competencia, hecha posible por la difusión de la propiedad, priva de todos los poderes coactivos a los propietarios individuales de cosas determinadas.

En vista de la mala interpretación general de una famosa máxima[14], debemos mencionar que somos independientes de la voluntad de aquellos cuyos servicios necesitamos, porque dichos prestatarios nos sirven movidos por sus fines particulares y ordinariamente les interesa poco el empleo que hagamos de tales servicios. Dependeríamos mucho de las opiniones de nuestros semejantes si estuvieran preparadas para vendernos sus productos solamente cuando aprobaran nuestros fines y no buscando su propio beneficio. En gran parte podemos contar con la ayuda de personas extrañas y emplearla en cualquier finalidad que deseemos, porque en las transacciones económicas de la vida diaria solo somos medios impersonales para nuestros semejantes, quienes a su vez nos ayudan buscando sus propios fines[15].

Se requiere que los preceptos relativos a la propiedad y a los contratos delimiten la esfera privada del individuo allí donde los recursos o los servicios necesarios para la prosecución de los objetivos humanos sean escasos y deban, como consecuencia, estar

bajo control de uno u otro hombre. Ahora bien, si ello es cierto en relación con la mayoría de los beneficios que deducimos de los esfuerzos de los hombres, no es verdad con respecto a todos. Existen algunas clases de servicios, tales como los de la higiene o carreteras, que, una vez que se han facilitado, son generalmente suficientes para todos aquellos que deseen usarlos. La prestación de tales servicios ha sido por largo tiempo competencia reconocida del sector público y el derecho a su disfrute es parte importante de la esfera protegida del individuo. Solo tenemos que recordar el papel que ha tenido en la historia el asegurarse el «acceso al camino real» y comprenderemos lo importantes que pueden ser tales derechos para la libertad individual.

No podemos enumerar aquí todos los derechos o intereses protegidos que sirven para asegurar a la persona legal una esfera conocida de acción sin estorbos. Sin embargo, puesto que el hombre moderno se ha vuelto un poco insensible a este respecto, quizá debamos mencionar que el reconocimiento de una esfera individual protegida ha incluido generalmente, en épocas de libertad, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, concretada en el concepto de que el hogar de los seres humanos es su castillo, por lo que nadie tiene derecho a conocer siquiera las actividades que dentro del mismo se practican[16].

7. Las normas generales minimizan la coacción

El carácter de las normas abstractas y generales que han surgido para limitar la coacción, tanto por parte de los individuos como por parte del Estado, constituye el tema del capítulo siguiente. Aquí consideraremos, en términos generales, la manera de desposeer a la amenaza de coacción (único medio por el cual el Estado puede impedir la coacción de un individuo por otro) de la mayor parte de su carácter perjudicial y reprobable.

La amenaza de coacción posee un efecto muy distinto de la coacción verdadera e inevitable si solo se refiere a circunstancias

conocidas que se pueden evitar mediante el objeto potencial de la coacción. La inmensa mayoría de las amenazas de coacción que una sociedad libre debe emplear son de esta clase evitable. La mayor parte de las reglas que la sociedad libre pone en vigor, y especialmente su derecho privado, no obligan a los particulares (distinguiéndolos de los servidores del Estado) a realizar acciones específicas. Las sanciones de la ley solamente se encaminan a impedir que una persona haga ciertas cosas o a que cumpla obligaciones contraídas antes voluntariamente.

Mientras los preceptos que estipulan la coacción no tengan alcance personal, sino que estén forjados de tal manera que se apliquen a todo el mundo de una forma igual en circunstancias similares, no serán distintos de los obstáculos naturales que afectan a los planes humanos. En cuanto que dicen lo que ocurrirá si alguien hace esto o aquello, las leyes que promulga el poder público tienen, en mi opinión, el mismo significado que las leyes de la naturaleza, y cualquier persona puede aplicar su conocimiento de aquellas al logro de sus propios objetivos lo mismo que utiliza su conocimiento de las leyes de la naturaleza.

8. Coacción Inevitable

Es indudable que en algunos aspectos el Estado emplea la coacción para hacernos ejecutar acciones determinadas. Las más importantes son las que derivan de la imposición tributaria y las implícitas en algunas prestaciones obligatorias, especialmente el servicio militar. Aunque tales cargas no se consideran eludibles, sí son al menos previsibles y se imponen sin tener en cuenta la manera como el individuo utilizaría sus energías de ocurrir las cosas de otra forma. Precisamente quedan de esta suerte despojadas, en gran parte, de la naturaleza dañina de la coacción. Si la necesidad conocida de pagar una cierta cantidad de impuestos se convierte en la base de todos mis planes, si un período del servicio militar es una parte previsible de mi carrera profesional, es indudable que puedo adoptar un plan general de vida de mi pro-

pia confección y soy tan independiente de la voluntad de otra persona como hayan aprendido los hombres a serlo en sociedad. Aunque el servicio militar obligatorio supone una indudable coacción mientras dura —y sería imposible afirmar que un reclutado para toda la vida goza de libertad—, un período limitado de servicio que se puede predecir restringe ciertamente menos la posibilidad de modelar la propia vida de lo que lo haría, por ejemplo, una amenaza constante de arresto a que recurriera un poder arbitrario para asegurar lo que se le antojase debiera ser buena conducta.

La injerencia del poder activo del gobierno en nuestra vida trastorna más cuando no es evitable ni previsible. Cuando esta coacción es necesaria, incluso en una sociedad libre —como, por ejemplo, al ser llamados para actuar en un jurado o para ejercer funciones especiales de policía—, mitigamos sus efectos no permitiendo que nadie posea un poder coactivo arbitrario. Así, la decisión de quién debe realizar el servicio o tomar parte en un jurado se basa en procedimientos fortuitos, como el sorteo. Los actos coactivos imprevisibles, que surgen como consecuencia de acontecimientos también imprevisibles, pero que se ajustan a preceptos conocidos, afectan a nuestra vida lo mismo que lo hacen otros «actos de Dios», pero no nos someten a la voluntad arbitraria de otra persona.

9. Justificación de la coacción

¿Constituye la prevención de la coacción la única justificación del empleo de la amenaza de coacción por parte del Estado? Probablemente podemos incluir todas las formas de violencia que comprende la coacción, o por lo menos mantener que el impedimento con éxito de la coacción significará el impedimento de toda clase de violencia, incluso si no se emplea con la intención de forzar. Ahora bien, existe otra clase de acción dañosa cuya prevención se considera generalmente conveniente y que, en principio, puede parecer distinta. Se trata del fraude y del enga-

ño. Aunque el llamarlos coacción sería forzar el significado de las palabras, un atento examen pone de manifiesto que las razones que nos hacen desear la evitación del fraude y del engaño son las mismas que se aplican a la coacción. El engaño, lo mismo que la coacción, es una forma de manejar los principios en que confía una persona, a fin de obligarla a hacer lo que el embaucador quiere que haga. Cuando el embaucador logra su propósito, el engañado se convierte, al igual que cuando sufre coacción, en un instrumento involuntario que sirve los objetivos de otros hombres sin desarrollar los propios. Todo lo que hemos dicho de la coacción se aplica igualmente al fraude y al engaño.

Con esta corrección, parece que la libertad no exige otra cosa que el impedimento de la coacción y la violencia, el fraude y el engaño, excepto en lo tocante a la utilización de dicha coacción por el gobierno con el único objeto de hacer cumplir preceptos conocidos que tienden a asegurar las mejores condiciones para que el individuo pueda contar con normas coherentes y racionales que guíen sus actividades.

El problema del límite de la coacción no es el mismo que el de la función del gobierno. Las actividades coactivas del poder público no son de ninguna manera su única labor. Es cierto que las actividades no coactivas o puramente de servicio que la autoridad emprende son financiadas acudiendo, generalmente, a procedimientos coactivos. El Estado medieval, que financiaba sus actividades principalmente con sus rentas patrimoniales, quizá hubiera podido proporcionar servicios sin recurrir a la coacción. Ahora bien, en las condiciones modernas, no parece practicable que el Estado proporcione servicios tales como el cuidado de los incapaces o de los inválidos, la construcción de carreteras o el suministro de información, sin acudir a su poder coactivo para financiarlos.

No es de esperar que jamás haya absoluta unanimidad sobre la conveniencia del grado de extensión de dichos servicios, y por lo

menos no resulta claro que el forzar a los hombres para que contribuyan a la ejecución de fines en los que no se encuentran interesados puede estar moralmente justificado. Hasta cierto punto, sin embargo, la mayoría de nosotros encuentra conveniente realizar tales aportaciones, bien entendido que, a cambio, nos beneficiemos de las similares que otros hacen para la consecución de nuestros propios fines.

Abstracción hecha del ámbito fiscal, es quizá conveniente que aceptemos tan solo el evitar una coacción más fuerte que justifique el empleo del poder coactivo estatal. Es posible que este principio no pueda aplicarse a cada precepto legal en particular, sino solamente a la totalidad del sistema legislativo. La protección de la propiedad privada como salvaguardia contra la coacción, por ejemplo, puede exigir medidas especiales que aisladamente no sirvan para reducir la coacción, sino meramente para asegurar que tal propiedad privada no obstaculice innecesariamente las acciones que no perjudiquen al propietario. Toda la concepción de la injerencia o no injerencia por parte de la autoridad se basa, sin embargo, en la presunción de existencia de una esfera privada delimitada por reglas generales puestas en vigor por el poder público, y el problema real es si debe limitar su acción coactiva al respaldo de tales preceptos o debe ir más lejos.

Se ha intentado a menudo, especialmente por John Stuart Mill[17] definir la esfera privada que debe ser inmune a la coacción mediante la distinción entre acciones que solo afectan a la persona que actúa y acciones que afectan también a otros. Ahora bien, como casi no cabe imaginar la existencia de acciones que no puedan afectar a otros, dicha distinción no ha resultado muy útil. La distinción adquiere sentido solamente mediante la delimitación de la esfera protegida de cada individuo. El objetivo no puede ser proteger a los hombres contra todas las acciones de los otros que les pueden perjudicar[18], sino solamente sustraer al control de los demás algunos de los principios directivos de sus acciones.

Al determinar dónde se deberían trazar las líneas divisorias de la esfera protegida, la cuestión importante es si las acciones de otras personas que nosotros deseamos impedir se interpondrían realmente en las expectativas razonables de la persona protegida.

En particular, el placer o la pena que se puede causar por el conocimiento de las acciones de otras personas no se debe considerar nunca como causa legítima de coacción. La obligatoriedad de aceptación y pertenencia a una determinada religión, por ejemplo, fue objetivo legítimo de gobierno cuando la gente creía en la responsabilidad colectiva con respecto a alguna deidad; cuando se creía que todos serían castigados por los pecados de cualquier miembro. Pero cuando las prácticas privadas no pueden afectar a nadie más que a los voluntarios actores adultos, la mera versión por los actos de los demás e incluso el conocimiento de que otros se perjudican con lo que hacen no proporciona terreno legítimo para la coacción[19].

Hemos visto que la oportunidad de aprender las nuevas posibilidades que el crecimiento de la civilización ofrece constantemente proporciona uno de los argumentos principales de la libertad y, por lo tanto, todos los razonamientos en favor de la misma caerían por su base si a causa de la envidia de los demás[20] o en razón de su antipatía hacia todo lo que perturba sus hábitos inveterados de pensamiento nos viéramos privados de proseguir ciertas actividades. Mientras evidentemente existan argumentos en pro de la obligatoriedad de las normas de conducta pública, el simple hecho de que una acción resulte antipática a algunos no puede constituir base suficiente para prohibirla.

En términos generales, lo expuesto significa que la moralidad de la acción dentro de la esfera privada no es objeto adecuado del control coactivo por parte del Estado. Quizá una de las más importantes características que distinguen la sociedad libre de la que carece de libertad es que en el campo de la conducta y en asuntos que no afectan directamente a la esfera protegida de los

demás, los preceptos que de hecho cumple la mayoría son de carácter voluntario y no se convierten en obligatorios mediante la coacción. Recientes experiencias proporcionadas por los regímenes totalitarios subrayan la importancia del principio que dice así: «No identificar jamás la causa de los valores humanos con la del Estado»[21]. Es probable que los hombres que se decidieron a utilizar la coacción con la vehemente intención de evitar un mal moral hayan causado más daño y más desdicha que los que intentaban hacer el mal.

10. Coacción y presión moral

Con todo, el hecho de que la conducta dentro de la esfera privada no sea objeto adecuado para la acción coactiva del Estado no significa necesariamente que en una sociedad libre deba estar tal conducta exenta también de la presión de la opinión y la censura. Hace cien años, en la más estricta atmósfera moral de la era victoriana, cuando la coacción estatal era mínima, John Stuart Mill dirigió su más fuerte ataque contra dicha «coacción moral»[22]. Al atacar así, es probable que se excediese en sus argumentos en favor de la libertad. De todos modos, seguramente aclara mucho los términos no presentar como coacción la presión que el aplauso o la censura pública ejercen para asegurar la obediencia a las convenciones y reglas morales.

Ya hemos visto que la coacción es, en último extremo, una cuestión de proporción y que la coacción que el Estado debe tanto prever como utilizar en plan de amenaza, en bien de la libertad, es solamente coacción en su forma más rigurosa, cuyo empleo, como tal amenaza, puede impedir que una persona normal prosiga un objetivo que le es importante. Tanto si deseamos como si no llamar coacción a aquellas formas más tenues de presión que la sociedad aplica a los no conformistas, queda poca duda de que tales preceptos morales y convencionales que poseen menos poder obligatorio que la ley tienen un papel importante y aun indispensable que desempeñar, y probablemente ayudan

tanto como los preceptos estrictos de la ley a facilitar la vida en sociedad. Sabemos que dichos preceptos morales se observan solamente de manera general y no universal, pero este conocimiento nos proporciona una guía útil y reduce la incertidumbre. Aunque el respeto a tales preceptos no impide que los hombres se comporten de vez en cuando de manera censurable, sí limitan dicha conducta a aquellos casos en que es bastante importante para la persona hacer caso omiso de los preceptos en cuestión. Algunas veces, estos preceptos no coactivos pueden representar una etapa experimental de lo que de una manera modificada se ha de convertir más adelante en ley. Más frecuentemente, los preceptos aludidos proporcionan un fondo flexible de hábitos más o menos inconscientes que sirven de guía a las acciones de la mayoría de los hombres. En conjunto, estos convencionalismos y normas de comunicación social y de conducta individual no constituyen grave infracción de la libertad individual, sino que aseguran cierto mínimo de uniformidad en la conducta, que ayuda más que obstruye los esfuerzos individuales.

CAPÍTULO X

Las leyes, los mandatos y el orden social

> Orden no es una presión que desde fuera se ejerce sobre la sociedad, sino un equilibrio que se suscita en su interior.
>
> J. ORTEGA Y GASSET[1]

1. Determinación del ámbito de actuación individual a través de normas abstractas

Uno de los mayores juristas del siglo pasado definió así la concepción básica de la ley de la libertad: «Es la regla en cuya virtud se fija la frontera invisible dentro de la cual el ser y la actividad de cada individuo tienen una segura y libre esfera»[2]. Con el discurrir del tiempo, dicho concepto de ley, que constituyó la base de la libertad, se ha perdido en gran medida. Principal objetivo de este capítulo será recuperar y hacer más preciso el concepto jurídico sobre el que se constituyó el ideal de libertad bajo el derecho haciendo posible hablar de este último como «ciencia de la libertad»[3].

La vida de los hombres en sociedad, o incluso la de los animales gregarios, se hace posible porque los individuos actúan de acuerdo con ciertas normas. Con el despliegue de la inteligencia, las indicadas normas tienden a desarrollarse y, partiendo de hábitos inconscientes, llegan a ser declaraciones explícitas y coherentes a la vez que más abstractas y generales. Nuestra familiaridad

con las instituciones jurídicas nos impide ver cuán sutil y compleja es la idea de delimitar las esferas individuales mediante reglas abstractas. Si esta idea hubiese sido fruto deliberado de la mente humana, merecería alinearse entre las más grandes invenciones de los hombres. Ahora bien, el proceso en cuestión es, sin duda alguna, resultado tan poco atribuible a cualquier mente humana como la invención del lenguaje, del dinero o de la mayoría de las prácticas y convenciones en que descansa la vida social[4].

Incluso en el mundo animal existe una cierta delimitación de las esferas individuales mediante reglas. Un cierto grado de orden que impide las riñas demasiado frecuentes o la interferencia en la búsqueda de alimentos, etc., surge a menudo del hecho de que el ser en cuestión, a medida que se aleja de su cubil, tiene menos tendencia a luchar. En consecuencia, cuando dos fieras se encuentran en alguna zona intermedia, una de ellas, normalmente, se retira sin que realmente trate de demostrar su fortaleza, y de esta forma la esfera que corresponde a cada bestia no se determina por la demarcación de un límite concreto, sino por la observancia de una regla, desconocida como tal regla por el animal, pero a la que se ajusta en el momento de la acción. El ejemplo demuestra cuán a menudo tales hábitos inconscientes envuelven cierta abstracción: la generalización de que la distinción del lugar donde el animal habita determinará la respuesta de dicho animal en su encuentro con otro. Si tratáramos de definir algunos de los más reales hábitos sociales que hacen posible la vida de los animales gregarios, tendríamos que exponer muchos de ellos mediante reglas abstractas.

El que tales reglas abstractas sean observadas regularmente en la acción no significa que los individuos las conozcan en el sentido de que puedan comunicarlas. La abstracción tiene lugar siempre que un individuo responde de la misma manera a circunstancias que tienen solamente algunos rasgos en común[5]. Los hombres, generalmente, actúan de acuerdo con normas abstractas en

el sentido expuesto, mucho antes de que puedan formularlas. Incluso cuando los humanos han adquirido el poder de la abstracción consciente, su pensamiento y su actuación están guiados probablemente por muchas reglas abstractas que obedecen sin ser capaces de formularlas. El hecho de que una regla determinada sea obedecida generalmente a la hora de actuar, no significa que haya de ser descubierta y formulada mediante palabras[6].

2. Diferencias entre el mandato y la ley

La naturaleza de tales normas abstractas que en sentido estricto denominamos «leyes» se muestra mejor al contrastarlas con los mandatos u órdenes específicas y determinadas. Si tomamos la palabra «mandato» en su más amplio sentido, las normas generales que gobiernan la conducta humana podrían ciertamente merecer tal calificativo. Leyes y mandatos difieren en cuanto a las declaraciones de hecho, pero pertenecen a la misma categoría lógica. Ahora bien, una regla general que todos acatan, a diferencia del mandato u orden en sentido propio, no presupone necesariamente una persona que la haya formulado.

También difiere del mandato en razón de su generalidad y abstracción[7]. El grado de tal generalidad o abstracción varía continuamente desde la orden que dice a un hombre que haga una cosa particular en determinado lugar y en determinado tiempo, a la instrucción de que en tales y tales condiciones cualquier cosa que haga tendrá que cumplir determinados requisitos. La ley, en su forma ideal, puede ser descrita como «mandato u orden dictada de una vez y para todos», dirigida al pueblo, promulgada prescindiendo de cualquier circunstancia particular en orden al espacio o al tiempo y considerando tan solo las condiciones concurrentes en cualquier lugar y momento. Es conveniente, sin embargo, no confundir las leyes y los mandatos, aunque no hay duda de que aquellas van transformándose gradualmente en mandatos a medida que su contenido va aumentando en concreción.

La diferencia importante existente entre ambos conceptos se circunscribe al hecho de que, a medida que nos movemos del mandato a la ley, la fuente de la decisión que ha de tomarse con respecto a la acción particular se desplaza progresivamente del que promulga la ley o impone el mandato a la persona afectada. El tipo ideal de mandato determina únicamente la acción que ha de desarrollarse y no deja a aquellos a quien se dirige la menor posibilidad de usar su propio conocimiento o de seguir sus personales preferencias. La acción realizada de acuerdo con tal mandato sirve exclusivamente a los propósitos de quien lo formuló. El tipo ideal de ley, en cambio, proporciona simplemente una información adicional a tener en cuenta en el momento de adoptar una decisión.

La forma en que se distribuyen entre la autoridad y el sujeto actuante los objetivos y el conocimiento que guían una acción determinada es, por lo tanto, la distinción más importante entre las leyes generales y los mandatos específicos. A este respecto podemos ilustrar cuanto antecede trayendo a colación las diferentes maneras empleadas por el jefe de una tribu primitiva o el cabeza de familia para regular las actividades de sus subordinados. En un extremo tendríamos los casos que dicho jefe solventan totalmente dando órdenes específicas de tal suerte que el súbdito no puede hacer más que lo ordenado. Cuando aquellos concretan el actuar de los súbditos con el máximo detalle los convierten en meros instrumentos, se les impide utilizar su propio juicio y reflexión y, en definitiva, los objetivos y el conocimiento utilizado son los del jerarca. En la mayoría de los casos, sin embargo, los propósitos del jefe estarán mejor servidos si tan solo da instrucciones generales acerca de lo que se debe hacer o de los fines que en determinado momento han de ser logrados y deja a los individuos la ejecución en detalle de acuerdo con las circunstancias concurrentes, es decir, de acuerdo con su conocimiento. Dichas instrucciones generales constituirán siempre cierto tipo de nor-

mas y la acción bajo las mismas estará guiada en parte por el conocimiento del jefe y en parte por el de las personas que actúan. Será el jefe quien decida qué resultados han de ser logrados, en qué tiempo, por quién y hasta quizá por qué medios, pero la manera particular de lograrlos se decidirá por los individuos responsables. Los sirvientes de una gran casa o los empleados en una fábrica, de igual manera, se hallarán sujetos a la rutina de cumplimentar órdenes vigentes adaptándolas en todo momento a las incidencias particulares. Tan solo ocasionalmente recibirán mandatos específicos.

En tales circunstancias, los fines hacia los que se encamina toda actividad continúan siendo los del jefe. Sin embargo, este último puede permitir a los miembros del grupo que persigan sus propios fines dentro de ciertos límites. Ello presupondrá la designación de los medios que cada uno utilice para sus propósitos y tal asignación de medios puede tomar la forma de facilitarles bienes concretos o simplemente tiempo que el individuo utilizará para sus propios fines. La lista de derechos de cada individuo podrá ser alterada solo mediante orden específica del jefe. O de otro modo, la esfera de libre acción de cada individuo podrá ser determinada y alterada de acuerdo con reglas generales establecidas por anticipado para largos periodos, y tales normas posibilitarán que cada individuo, mediante su propia acción (por ejemplo, mediante un trueque con otros miembros del grupo u obteniendo recompensas ofrecidas al mérito por el que manda), altere o conforme la esfera dentro de la cual dirige su acción hacia sus propósitos personales. Con ello, al determinar la esfera privada mediante reglas, surge un derecho como el de la propiedad.

3. Normas generales o abstractas frente a normas específicas y concretas

Una transición similar de lo específico y concreto a la creciente generalidad y abstracción se descubre en la evolución de las reglas de la costumbre a la ley en sentido moderno. Las normas de

conducta de una sociedad que cultiva la libertad individual son relativamente concretas. No solo limitan meramente el radio dentro del cual el individuo puede modelar su propia acción, sino que a menudo prescriben específicamente cómo debe proceder para obtener determinados resultados o lo que ha de hacer en lugares y momentos precisos. En las sociedades primitivas, la expresión del conocimiento objetivo de que ciertos efectos se producirán mediante una forma de actuar determinada y la exigencia de que tal forma de actuar guarde condiciones apropiadas hallándose todavía indiferenciadas. Para dar solamente un ejemplo, las reglas que los bantús observan cuando han de mudarse a cualquiera de los catorce tipos de chozas de su pueblo prescriben estrictas restricciones del derecho de elección de acuerdo con la edad, sexo o *status* del individuo de que se trate[8]. Aunque la persona en cuestión no obedezca a la voluntad de otra, sino que se atiene a una costumbre impersonal, al observar un rito para alcanzar determinada situación en su vida, restringe su elección de métodos más de lo que es necesario para asegurar igual libertad a los restantes individuos.

La «fuerza de la costumbre» solamente constituye un obstáculo cuando la forma habitual de hacer las cosas ya no es la única manera que el individuo conoce de lograr un objeto deseable o cuando este mismo individuo puede pensar en otras maneras de obtenerlo. Con el crecimiento de la inteligencia individual y la tendencia a romper los moldes habituales de acción, se hizo grandemente necesario establecer explícitamente reglas o reformas, así como reducir gradualmente las prescripciones positivas o límites esencialmente negativos, fijando campos de acción que no interfieran con las esferas individuales similarmente reconocidas de los otros.

La transición de la costumbre específica a la ley ilustra todavía más que la transición del mandato a la ley lo que por falta de un término mejor hemos denominado carácter abstracto de la ver-

dadera ley[9]. Las normas generales y abstractas especifican que en ciertas circunstancias la acción debe satisfacer determinadas condiciones, pero todas las múltiples clases de acción que satisfagan dichas condiciones son permisibles. Las reglas proveen meramente el marco dentro del cual el individuo ha de moverse, pero de acuerdo con decisiones propias de dicho individuo. En lo que se refiere a las relaciones del individuo con otras personas privadas, las prohibiciones son casi enteramente de carácter negativo, a menos que la persona a que se refieren haya creado por sus propias acciones las condiciones de las que surgen obligaciones positivas. Las reglas abstractas son instrumentales; son medios puestos a disposición del individuo y proveen parte de la información que, juntamente con el conocimiento personal de las circunstancias particulares de tiempo y lugar, puede utilizar como base para sus decisiones personales.

Puesto que la ley solamente determina parte de las condiciones que las acciones de los individuos han de satisfacer con aplicación a quienquiera que fuere siempre que se den ciertas circunstancias y con independencia de la mayoría de los hechos de cada situación concreta, el legislador no puede prever cuál será su efecto con respecto a determinados individuos o para qué propósitos la utilizarán estos. Cuando decimos que la ley es instrumental queremos significar que al obedecerla el individuo persigue sus propios fines y no los del legislador. Es indudable que los fines específicos de la acción, por ser siempre particulares, no deben entrar dentro de las reglas generales. La ley prohíbe dar muerte a otra persona, excepto en condiciones definidas para cualquier tiempo y lugar, pero la ley no puede referirse a la muerte de determinados individuos.

Al observar tales preceptos no servimos a los fines de otra persona ni tampoco podemos afirmar con propiedad que estamos sujetos a su voluntad. Mi acción difícilmente puede considerarse sujeta a la voluntad de un tercero si yo utilizo sus reglas para mis

personales propósitos como podría usar mi conocimiento de las leyes de la naturaleza y si tal persona no sabe de mi existencia ni de las circunstancias especiales en que se me aplican tales reglas, ni de los efectos que tendrán sobre mis propios planes. Por lo menos en todos los casos en que la coacción con que amenaza es evitable, el único defecto de la ley consiste en alterar meramente los medios a mi disposición, pero nunca en determinar los fines que he de perseguir. Sería ridículo decir que al firmar un contrato obedezco la voluntad de otro, cuando no podría haberlo concluido si no existiera una regla reconocida que me promete que se mantendrá lo pactado; o bien que existe subordinación a la voluntad de otro al aceptar las consecuencias legales de cualquier acción que yo realice con pleno conocimiento de la ley.

La significación que tiene para el individuo el conocimiento de que ciertas reglas serán aplicadas universalmente es, en consecuencia, que los diferentes objetos y formas de acción adquieran nuevas propiedades. Sabe qué relaciones de causa y efecto, producto de los hombres, puede utilizar para cualquier propósito que desee llevar a término. Los efectos que esas leyes, producto humano, tienen en sus acciones, son precisamente de la misma clase que los de las leyes de la naturaleza. Su conocimiento de ambas le facilita la previsión de las consecuencias de sus acciones y le ayuda a establecer planes con confianza. Existe poca diferencia entre el conocimiento de que si enciende una hoguera sobre el suelo de su cuarto de estar la casa se incendiará y el conocimiento de que si incendia la casa de su vecino irá a la cárcel. Al igual que las leyes de la naturaleza, las leyes del Estado proveen de rasgos fijos al mundo en que el hombre ha de moverse, y aunque eliminen ciertas posibilidades que se ofrecen a dicho hombre, por regla general, no limitan la elección a una determinada acción que cualquier otro humano quiera imponerle.

4. Arbitrariedad, privilegio y discriminación

El concepto de libertad bajo el imperio de la ley, principal preocupación de esta obra, descansa en el argumento de que, cuando obedecemos leyes en el sentido de normas generales abstractas establecidas con independencia de su aplicación a nosotros, no estamos sujetos a la voluntad de otro hombre y, por lo tanto, somos libres. Puede afirmarse que las leyes y no los hombres imperan, por cuanto el legislador desconoce los casos particulares a los que sus prescripciones conciernen y también porque el juez que las aplica no tiene elección a la hora de formular las conclusiones que se siguen del cuerpo legal en vigor y de las particulares condiciones del caso que se juzga. La ley no es arbitraria porque se establece con ignorancia del caso particular y ninguna voluntad decide la coacción utilizada para hacerla cumplir[10], Esto último, sin embargo, es verdad tan solo si por ley significamos las normas generales y abstractas que se aplican igualmente a todos. Dicha generalidad probablemente es el aspecto más importante de ese atributo de la ley que hemos denominado «abstracción». Una ley verdadera no debe nombrar ninguna particularidad ni destacar especialmente ninguna persona determinada o grupo de personas.

La significación del sistema en cuya virtud toda la acción coactiva del Estado se limita al cumplimiento de reglas abstractas generales se explica a menudo mediante las palabras de uno de los más grandes historiadores del derecho: «El movimiento de las sociedades progresivas ha sido hasta la fecha un movimiento del *status* al contrato»[11]. El concepto de *status* como lugar asignado que cada individuo ocupa en la sociedad corresponde, ciertamente, a un Estado donde las normas no son completamente generales, sino singularizadas para determinadas personas o grupo a quienes confieren derechos y deberes especiales. El énfasis en el contrato como opuesto al *status* es, sin embargo, algo equívoco, pues singulariza uno, si bien el más importante, de los instrumentos que la ley suministra al individuo para conformar su

propia posición. El verdadero contraste con el reino del *status* es el de las leyes generales e iguales, de las reglas que son idénticas para todos, o, como pudiéramos decir, del imperio de las *leges*, para utilizar la palabra latina original, que significa leyes, es decir, *leges* como oposición a *privi-leges* o privilegios.

El requisito de que los preceptos de la verdadera ley sean generales no obsta para que a veces se apliquen reglas especiales a diferentes clases de individuos siempre que se refieran a propiedades que solamente ciertos hombres poseen. Existen normas que pueden aplicarse solo a las mujeres o a los ciegos o a personas de determinada edad. (En la mayoría de tales casos ni siquiera será necesario nombrar la clase de gentes a las que se aplica la norma en cuestión. Por ejemplo, solamente las mujeres pueden ser violadas o quedar embarazadas). Tal distinción ni es arbitraria ni sujeta a determinados grupos a la voluntad de otros, siempre que sea igualmente reconocida como justa por los que están dentro y fuera del mismo. Esto no significa que debe existir unanimidad sobre la conveniencia de la distinción, sino tan solo que los puntos de vista individuales no dependan de si la persona pertenece al grupo o no. Por ejemplo, siempre que la distinción sea favorecida por la mayoría tanto dentro como fuera del grupo, existe una fuerte presunción de que sirve a los fines de ambos. Cuando, sin embargo, solo aquellos que están dentro favorecen la distinción, nos encontramos claramente ante el privilegio, y si solamente los que están fuera la favorecen, nos hallamos ante la discriminación. Lo que para algunos es privilegio, para el resto, desde luego, es siempre discriminación.

5. Libertad y ley

No puede negarse que incluso las normas generales y abstractas, igualmente aplicables a todos, pueden constituir, posiblemente, severas restricciones de la libertad. Pero si bien nos fijamos, son escasas las probabilidades de que así ocurra. La principal salvaguarda proviene de que tales reglas deben aplicarse tanto

a quienes las promulgan como a quienes se ven compelidos a cumplirlas, es decir, igual a los gobernantes que a los gobernados, y de que nadie tiene poder para otorgar excepción alguna. Si cuanto se prohíbe e impone afecta, sin la menor exclusión, a todos los individuos —salvo que la excepción provenga de otra norma general—, y si incluso la autoridad no tiene poderes especiales salvo para exigir el acatamiento a la ley, es probable que muy poco de lo que cualquier mente razonable pueda desear se halle incluido en la prohibición. Es posible que un sector religioso, a impulsos de su fanatismo, imponga al resto de sus conciudadanos limitaciones que, si bien los primeros se complacen en observar, para los segundos supone dificultarles el logro de importantes objetivos. Ahora bien, aun cuando no se puede negar que la religión ha suministrado, con reiteración, pretextos para el establecimiento de normas extremadamente opresivas y que la libertad religiosa es considerada, por tanto, como muy importante para la libertad en general, también es significativo que las creencias religiosas parecen ser casi el único campo en el que universalmente se obtuvo siempre por la fuerza el cumplimiento de reglas generales seriamente restrictivas de la libertad. Con todo, ¡cuán comparativamente inocuas, aunque molestas, son la mayoría de esas restricciones que literalmente afectan a todos —como, por ejemplo, el sábado escocés— comparadas con las que se imponen solamente a algunos! Es igualmente significativo que la mayoría de las restricciones en lo que consideramos campo privado, tales como la legislación sobre el lujo, hayan gravitado únicamente sobre grupos selectos de personas, o que otras, como la Ley Seca, se pudieron aplicar tan solo porque el Gobierno se reservó el derecho de conceder excepciones.

En lo que respecta a los actos de los nombres que afectan a sus semejantes, conviene recordar también que no es posible más libertad que la limitada por la existencia de normas generales. Habida cuenta de que no existe actuación alguna que no interfiera

la esfera protegida de otra persona, resulta inconcuso que ni la palabra ni la prensa ni el ejercicio de la religión pueden ser por completo libres. En el ámbito de tales actividades —y como veremos más tarde, también en el del contrato— la libertad no significa, ni puede presuponer, que lo que yo realizo no depende de la aprobación de ninguna persona o autoridad, ni que no se halle sometido precisamente a las mismas reglas abstractas que han de afectar de manera igual a todo el mundo.

Ahora bien, la afirmación de que la ley nos hace libres tan solo es cierta si por ley se entiende la norma general abstracta o bien cuando se habla de la «ley en sentido material», lo que difiere de la ley en el mero sentido formal por el carácter de las reglas y no por su origen[12]. Una «ley» que contenga mandatos específicos, una orden denominada «ley» meramente porque emana de la autoridad legislativa, es el principal instrumento de opresión. La confusión existente en los dos conceptos de ley antes aludidos, justamente con la no creencia en el imperio de las leyes, suponiendo que los hombres, al promulgarlas y ponerlas en vigor, no vienen obligados a acatarlas, cuentan entre las principales causas de decadencia de la libertad, una decadencia a la que la teoría legal ha contribuido tanto como la doctrina política. Hemos de insistir, más adelante, acerca de cómo la moderna teoría legal ha proyectado una oscuridad cada vez más densa sobre la diferencia apuntada. En este momento nos limitaremos a proyectar nuestra atención sobre el contraste que ofrecen ambos conceptos de la ley dando ejemplos de las actitudes extremas que en esta materia se adoptan. El punto de vista clásico viene expresado por la famosa declaración del presidente de la Corte Suprema John Marshall, que dice así: «El poder judicial como oposición al imperio de las leyes no existe. Los tribunales son meros instrumentos de la ley y no pueden imponer su autoridad en nada»[13]. Tal afirmación contrasta con el aserto, muchas veces invocado, de un jurista moderno y que ha merecido el entusiasta beneplácito de

los denominados «progresistas». Aludo al juez Holmes cuando mantiene que «las proposiciones generales no deciden los casos particulares»[14]. La misma posición ha sido adoptada por un científico político contemporáneo al afirmar: «La ley no impera. Solo los hombres pueden ejercitar el poder sobre los restantes hombres. Decir que la ley impera y no los hombres significa tan solo que se ha de ocultar el hecho de que el hombre gobierna al hombre»[15].

El hecho es que si el imperio significa que los hombres obedecen la voluntad de otro, en una sociedad libre el gobierno carece de tal poder. El ciudadano, como tal ciudadano, no puede estar sujeto a imperio en el sentido expuesto; no se le puede ordenar sin que importe cuál pueda ser su postura ante la tarea que ha escogido para sus propios propósitos o cuando, de acuerdo con la ley, temporalmente llega a ser agente del Gobierno. Puede estar sujeto al imperio, sin embargo, en el sentido de que tal imperio signifique cumplimiento forzoso de reglas generales establecidas con independencia del caso particular e igualmente aplicables a todos. En este supuesto, la mayoría de los casos a los que las reglas se aplican no requieren decisiones humanas, e incluso cuando un tribunal tenga que determinar la forma en que las reglas generales han de aplicarse a un caso particular decidirán las implicaciones del sistema total de reglas y nunca la voluntad de dicho tribunal.

6. La división del conocimiento

La razón de asegurar a cada individuo una esfera conocida dentro de la cual pueda decidir sus acciones es facilitarle la más completa utilización de su conocimiento, especialmente del conocimiento concreto y a menudo único de las circunstancias particulares de tiempo y lugar[16]. La ley le dice con qué hechos puede contar y, por lo tanto, amplía el radio de acción dentro del cual el individuo puede predecir las consecuencias de sus acciones. Al mismo tiempo le dice qué posibles consecuencias de

tales acciones debe tomar en consideración o hasta qué punto será responsable de sus actos. Esto significa que lo que le permite o requiere que haga debe depender solamente de circunstancias que el individuo presumiblemente conoce o es capaz de llegar a conocer. No puede ser efectiva ninguna regla que haga depender el radio de acción de las libres decisiones individuales de consecuencias remotas de acciones más allá de la capacidad de previsión de la persona. Una regla de tales condiciones no deja al individuo libre para decidir. Incluso cuando se trata de estos efectos que el individuo presumiblemente puede prever, las reglas deben señalar lo que dicho individuo ha de tomar en consideración y lo que ha de desdeñar. En particular, tales reglas no solamente exigen que el individuo no haga nada que pueda dañar a otro, sino que están —o deberían estar— expresadas de tal forma que, aplicadas a una situación particular, permitan deducir claramente los efectos que hayan de ser tenidos en cuenta y los que no es necesario tener.

Si la ley, de la forma antedicha, sirve para facilitar la actuación efectiva del individuo de acuerdo con su propio conocimiento y a este propósito supone una adición al mismo, también encarna conocimiento de los resultados de pasadas experiencias que se utilizan siempre y cuando los hombres actúan de acuerdo con dichas normas. De hecho, la colaboración de los individuos bajo normas generales descansa en cierta clase de división del conocimiento[17] en virtud de la cual el individuo debe tener en cuenta las circunstancias particulares, pero la ley le asegura que su acción se adaptará a unas ciertas características generales o permanentes de la sociedad. La experiencia encarnada en la ley, que los individuos utilizan al gobernar sus reglas, es difícil de discutir, pues, ordinariamente, no es conocida por ellos ni por ninguna otra persona. La mayoría de estas reglas no han sido nunca deliberadamente inventadas, sino que se han desarrollado mediante un proceso gradual de prueba y error al que la experiencia de su-

cesivas generaciones ha ayudado para que las reglas sean lo que son. En la mayoría de los casos, por tanto, nadie sabe o ha sabido nunca todas las razones y consideraciones que han inducido a que una regla reciba determinada forma. A menudo hay que esforzarse para descubrir la función a que de hecho sirve una regla. Si no conocemos la racionalidad de una determinada regla, como con frecuencia ocurre, debemos tratar de entender cuál sería su función general o propósito si nosotros tuviéramos que mejorarla a través de un deliberado proceso legislativo.

Las normas bajo las cuales actúan los ciudadanos constituyen, en definitiva, una adaptación de toda la sociedad al medio en que aquellos se desenvuelven y a las características generales de los miembros que integran tal sociedad. Las leyes sirven o deberían servir para ayudar a los individuos a formar planes de acción cuya ejecución tenga probabilidades de éxito. Las reglas pueden haber llegado a existir meramente porque en ciertos tipos de situaciones es probable que surja una fricción entre los individuos sobre los derechos de cada uno, que solo puede evitarse con la existencia de un precepto que les diga claramente en qué consisten tales derechos. En este caso, en puridad, se precisa que una regla conocida cubra el tipo de situación de que se trate, y, por lo tanto, no importa fundamentalmente cuál sea su contenido.

Existirán, sin embargo, con frecuencia varias reglas posibles que satisfagan la necesidad de que se trate, pero que no sean igualmente satisfactorias. Únicamente la experiencia nos mostrará cuál es el orden más conveniente cuando se trata de determinar lo que ha de ser exactamente incluido en ese conjunto de derechos que denominamos «propiedad», sobre todo cuando tales derechos se refieren a la tierra, o qué derechos ha de incluir la esfera protegida, o cuáles son los contratos cuyo cumplimiento ha de garantizar el Estado… No es nada «natural» una definición particular de derechos de la clase mencionada pareja a la concepción romana de la propiedad como derecho a usar o abusar de un

objeto según convenga al propietario, definición que, aunque se repite a menudo, de hecho es difícilmente practicable en su forma estricta. Ahora bien, los principales rasgos de todos los órdenes legales más avanzados tienen suficiente similitud para parecer meras elaboraciones de lo que David Hume denominó las «tres leyes fundamentales de la naturaleza: la de estabilidad en la posesión, la de transferencia mediante consentimiento, la de cumplimiento de las promesas hechas»[18].

Nuestra preocupación actual no se centra, sin embargo, en el contenido particular que tales reglas deban tener en una sociedad libre, sino en ciertos atributos generales. Puesto que el legislador no puede prever el uso que las personas afectadas harán de sus reglas, solo puede tender a hacerlas beneficiosas para la totalidad o la mayoría de los casos. Como tales normas operan, sin embargo, a través de la expectativa que crean, es esencial que se apliquen siempre con independencia de que las consecuencias en un determinado caso sean o no deseables[19]. El que el legislador se limite a formular reglas generales antes que mandatos particulares es la consecuencia de su insuperable ignorancia de las circunstancias particulares en las que las leyes se aplicarán. Todo lo que el legislador puede hacer es suministrar ciertos datos seguros para que sean utilizados por aquellos que tienen que planificar acciones particulares. Ahora bien, al fijar a los hombres solamente algunas de las condiciones de sus acciones, el legislador suministra oportunidades y posibilidades, pero nunca certezas en lo que respecta a los resultados de los esfuerzos individuales.

La necesidad de subrayar lo que pertenece a la esencia de las normas legales estrictas, es decir, su probable acción beneficiosa solamente en la mayoría de los casos a los que se aplican, y el que de hecho constituyen uno de los medios de que se sirve el hombre para enfrentarse con su ignorancia consustancial, nos ha venido impuesta por ciertas interpretaciones racionalistas del utilitarismo. Es evidente que la justificación de una determinada

norma de derecho debe ser su utilidad, incluso aunque esta última no sea demostrable mediante argumentos racionales y se conozca únicamente porque la norma, en la práctica, ha demostrado ser más conveniente que ninguna otra; sin embargo, en términos generales, solo la regla como un todo debe justificarse, no cada aplicación de la misma[20]. La idea de que cada conflicto en el campo de la ley o en el de las costumbres debiera decidirse como le pareciera más conveniente a alguien que comprendiese todas las consecuencias de la decisión, envuelve la negación de la necesidad de reglas. «Solamente una sociedad integrada por individuos omniscientes podría dar a cada persona completa libertad para ponderar cada acción particular desde el punto de vista de la utilidad general»[21]. Tal utilitarismo «extremo» conduce al absurdo, y solo lo que se ha denominado utilitarismo «restringido» tiene, por tanto, cierta relevancia para nuestro problema. Pocas creencias han destruido más el respeto por las normas del derecho y la moral que la idea de que la ley obliga solamente si se reconocen efectos beneficiosos al observarla en el caso particular de que se trate.

La más vieja forma de tan falsa concepción ha sido asociada con la fórmula usual y erróneamente citada de *Salus populi suprema lex esto* (la felicidad del pueblo debe ser —no es— la suprema ley)[22]. Correctamente entendido, significa que el fin de la ley ha de ser la felicidad del pueblo; que las reglas generales deben establecerse para servir al pueblo, pero no que cualquier concepto de un determinado fin social suponga justificación para romper dichas reglas generales. Un fin particular, el logro de un resultado concreto, nunca puede ser ley.

7. El orden en ausencia de reglamentaciones

Los enemigos de la libertad han basado siempre sus razonamientos en la tesis de que el orden de los negocios humanos requiere que alguien mande y que otros obedezcan[23]. Mucha de la oposición al sistema de libertad bajo leyes generales surge de la

incapacidad para concebir una coordinación efectiva de las actividades humanas sin una deliberada organización resultado de una inteligencia que manda. Uno de los logros de la economía teórica ha sido explicar de qué manera se consigue en el mercado el mutuo ajuste de las actividades espontáneas de los individuos con tal de que se conozca la delimitación de la esfera de control de cada uno. El entendimiento de ese mecanismo de mutuo ajuste individual constituye la parte más importante de conocimiento que debería considerarse a la hora de confeccionar reglas generales, limitando la acción de los individuos.

El orden de la actividad social se muestra en el hecho de que los individuos pueden llevar a cabo un plan consistente de acción que quizá en cada momento de su proceso descansa en la expectativa de ciertas contribuciones por parte de sus semejantes. «Es obvio que en la vida social existe cierta clase de orden permanente y firme. Sin él, ninguno de nosotros sería capaz de emprender negocios o de satisfacer sus más elementales necesidades»[24]. Esta ordenación no puede ser resultado de una dirección unificada, si queremos que los individuos ajusten sus acciones a determinadas circunstancias únicamente conocidas por ellos y nunca conocidas en su totalidad por una sola mente. De esta forma, el orden con referencia a la sociedad significa esencialmente que cada acción individual está guiada por previsiones afortunadas y que los individuos no solamente utilizan efectivamente su conocimiento, sino que también pueden prever con un alto grado de confianza la colaboración que pueden esperar de otros[25].

Tal orden, que envuelve la adecuación a circunstancias cuyo conocimiento está disperso entre muchos individuos, no puede establecerse mediante una dirección central. Solamente puede surgir del mutuo ajuste de los elementos y su respuesta a los sucesos que actúan inmediatamente sobre ellos. Es lo que M. Polanyi ha denominado la formación espontánea de un «orden policéntrico». «Cuando se logra el orden entre los seres humanos

permitiéndoles actuar entre ellos de acuerdo con su propia iniciativa —sujetos solamente a leyes que uniformemente se aplican a todos—, nos encontramos ante un sistema de orden espontáneo en la sociedad. Podemos decir entonces que los esfuerzos de dichos individuos están coordinados por el ejercicio de su iniciativa individual y que esta autocoordinación justifica la libertad en el campo público. Es decir, que las acciones de tales individuos son libres porque no están determinadas por ningún mandato específico, proceda este de un superior o de una autoridad pública. La compulsión a que estos individuos están sujetos es impersonal y general»[26].

Aunque los individuos más familiarizados con la forma en que los hombres ordenan los objetos físicos encuentran a menudo la formación de tales órdenes espontáneos difícil de comprender, existen desde luego muchos casos para cuyo ordenamiento físico confiamos similarmente en el espontáneo ajuste de elementos individuales. No podríamos producir jamás un cristal o un complejo orgánico compuesto si tuviéramos que colocar cada molécula individual o átomo en su lugar apropiado en relación con los restantes. Debemos confiar en el hecho de que, en determinadas condiciones, se ordenan ellos mismos en una estructura que poseerá ciertas características. El uso de tales fuerzas espontáneas, que en dichos casos es nuestro único medio de lograr el resultado deseado, implica por tanto que muchos hechos del proceso creador del orden están más allá de nuestro control. En otras palabras: no podemos confiar en tales fuerzas y al mismo tiempo cerciorarnos de que los átomos en cuestión ocupan lugares específicos en la estructura resultante.

Análogamente, podemos crear las condiciones para la formación de un den en la sociedad, pero no podemos disponer la manera de ordenarse por sí mismos sus elementos bajo condiciones apropiadas. En este sentido, la tarea del legislador no consiste en establecer un orden particular, sino solo en crear las condiciones

en virtud de las cuales pueda establecerse un orden e incluso renovarse a sí mismo. Como ocurre en la naturaleza, el inducir al establecimiento de tal orden no requiere que seamos capaces de predecir la conducta del sujeto individual, puesto que esta última depende de circunstancias especiales desconocidas en las que se encuentren dichos individuos. Todo lo que se requiere es una regularidad limitada en su conducta, y el propósito de las leyes humanas que hacemos cumplir es asegurar tal regularidad limitada como lo hace la formación de un orden posible.

Cuando los elementos de tal orden sean seres humanos inteligentes de quienes deseamos que utilicen sus capacidades individuales en la persecución de sus propios fines de la manera más acertada posible, la principal exigencia de tal establecimiento es que cada individuo conozca con qué circunstancias del mundo que le rodea puede contar. Esta necesidad de protección contra interferencias imprevisibles es a veces presentada como peculiar de la «sociedad burguesa»[27]. Pero, a menos que por «sociedad burguesa» se quiera entender una sociedad en la cual los individuos libres cooperan en condiciones de división del trabajo, tal punto de vista restringe la necesidad aludida a muy limitadas providencias sociales. La necesidad de protección contra la interferencia imprevisible constituye la condición esencial de la libertad individual y su aseguramiento es la principal función de la ley[28].

CAPÍTULO XI

La evolución del Estado de Derecho

La finalidad perseguida por las leyes no se cifra en abolir o limitar la libertad, sino, por el contrario, en preservarla y aumentarla. En su consecuencia, allí donde existen criaturas capaces de ajustar su conducta a normas legales, la ausencia de leyes implica carencia de libertad. Porque la libertad presupone el poder actuar sin someterse a limitaciones y violencias que provienen de otros; y nadie puede eludirlas donde se carece de leyes. Tampoco la libertad consiste —como se ha dicho— en que cada uno haga lo que le plazca. (¿Qué hombre sería libre si pudiera señorearle el capricho de cada semejante?). La libertad consiste en disponer y ordenar al antojo de uno su persona, sus acciones, su patrimonio y cuanto le pertenece, dentro de los límites de las leyes bajo las que el individuo está, y, por lo tanto, no en permanecer sujeto a la voluntad arbitraria de otro, sino libre para seguir la propia.

JOHN LOCKE[1]

1. La libertad moderna aparece en Inglaterra

Más allá del siglo XVII inglés es difícil encontrar antecedentes de la libertad individual en los tiempos modernos[2]. La libertad

individual surgió inicialmente —y así es probable que ocurra siempre— como consecuencia de la lucha por el poder, más bien que como el fruto de un deliberado plan. Ahora bien, hubo de pasar mucho tiempo hasta que sus beneficios se reconocieron. Por más de doscientos años, la conservación y perfección de la libertad individual constituyó el ideal que guio a Inglaterra y sus instituciones y tradiciones fueron el modelo para el mundo civilizado[3].

Esto no quiere decir que la herencia de la Edad Media fuese irrelevante para la libertad moderna. No obstante, su significación no es en absoluto la que a menudo se cree. Verdad es que en muchos respectos el hombre medieval disfrutó de más libertad de la que hoy generalmente se estima, pero hay pocos motivos para creer que la libertad de los ingleses en la época medieval fuera sustancialmente mayor que la de muchos pueblos continentales[4]. Aunque los hombres de la Edad Media disfrutaron de muchas libertades en el sentido de privilegios concedidos a clases sociales o a personas, difícilmente conocieron la libertad como condición general de todo un pueblo. En determinadas esferas, las concepciones generales prevalentes sobre la naturaleza y fuentes del derecho y del orden impidieron a la libertad resurgir en su forma moderna. Ahora bien, es cierto que Inglaterra fue capaz de iniciar el moderno desarrollo de la libertad porque retuvo más que otros países la idea común medieval de la supremacía de la ley destruida en todas partes por el auge del absolutismo[5].

El punto de vista medieval decisivamente importante como soporte de modernos desarrollos, aunque quizá solamente aceptado por completo durante los comienzos de la Edad Media, fue que «el Estado no puede crear o hacer la ley, y desde luego menos aún abolirla o derogarla, porque ello significaría abolir la justicia misma; sería un absurdo, un pecado y una rebelión contra Dios, que es quien crea dicha ley»[6]. Durante siglos se re-

conoció como doctrina que los reyes o la autoridad humana de que se tratase podían tan solo declarar o descubrir las leyes existentes o modificar los abusos introducidos al calor de las mismas, pero no crear la ley[7]. Solo gradualmente durante la baja Edad Media comenzó a aceptarse el concepto de deliberada creación de la nueva ley, es decir, la legislación tal como la conocemos. En Inglaterra, el Parlamento evolucionó y, de ser principalmente cuerpo descubridor de leyes, pasó a cuerpo creador de las mismas. Generalmente, en la disputa acerca de la autoridad para legislar, en el curso de la cual las partes contendientes se reprochaban mutuamente el actuar de modo arbitrario, es decir, en desacuerdo con las leyes generales reconocidas, los argumentos de la libertad individual, inadvertidamente, encontraron su desarrollo. El nuevo poder del Estado nacional altamente organizado, que surgió en los siglos XV y XVI, utilizó la legislación por primera vez como instrumento de política deliberada. Por un momento pareció como si este nuevo poder conduciría, tanto en Inglaterra como en el continente, a la monarquía absoluta, que había de destruir las libertades medievales[8]. El concepto de gobierno limitado que surgió de la lucha inglesa del siglo XVII fue de esta forma un nuevo punto de partida para afrontar nuevos problemas. Si la primitiva doctrina inglesa y los grandes documentos medievales, desde la Carta Magna, la gran *Constitutio Libertatis*[9], hasta nuestros días, tienen significación en el desarrollo moderno, es porque sirvieron como armas en tal lucha.

Aunque para nuestros propósitos no necesitamos hacer hincapié en la doctrina medieval, sí tenemos que examinar de cerca la herencia clásica que revivió al comienzo del periodo moderno. Tal examen es importante no solo a causa de la gran influencia que ejerció en el pensamiento político del siglo XVII, sino también por la significación directa que la experiencia de los antiguos conserva en nuestro tiempo[10].

2. Origen de los ideales de la antigua Atenas

Aunque la influencia de la tradición clásica del moderno ideal de libertad es indiscutible, a menudo su naturaleza no se comprende bien. Se ha dicho frecuentemente que los antiguos no conocieron la libertad en el sentido de libertad individual. Esto es verdad en muchos lugares y periodos, incluso en la antigua Grecia, pero ciertamente no lo es en la época de la grandeza de Atenas, ni tampoco en la República romana de los últimos tiempos. En cambio, sí puede ser verdad en el caso de la degenerada democracia de los tiempos de Platón, pero no, seguramente, en la de aquellos atenienses a quienes Pericles dijo que «la libertad que disfrutamos en nuestro gobierno se extiende también a la vida ordinaria, donde, lejos de ejercer celosa vigilancia sobre todos y cada uno, no sentimos cólera porque nuestro vecino haga lo que desee»[11]. Recordemos asimismo aquellos soldados a quienes su general advirtió en el momento del supremo peligro durante la expedición a Sicilia que por encima de todo estaban luchando por un país en el que poseían «una libre discreción para vivir como gustasen»[12]. ¿Cuáles fueron las principales características de esa libertad de la «más libre de las naciones libres», como Micias llamó a Atenas en la mencionada ocasión, vistas tanto por los propios griegos como por los ingleses de la última época de los Tudor o de los Estuardo?

La respuesta viene sugerida por una palabra que los isabelinos tomaron prestada de los griegos, pero que desde entonces ha estado fuera de uso[13]. La palabra *isonomía* fue importada en Inglaterra, procedente de Italia, al final del siglo XVI, con el significado de «igualdad de las leyes para toda clase de personas»[14]. Poco tiempo después se utilizó libremente por los traductores de Tito Livio, en la forma anglicanizada de *isonomy*, para describir un estado de igualdad legal para todos y de responsabilidad de los magistrados[15]. Continuó el uso de la palabra durante el siglo XVII[16], hasta que «igualdad ante la ley», «gobierno de la ley» e «imperio de la ley» la desplazaron gradualmente.

La historia del concepto en la Grecia antigua ofrece una interesante lección, dado que probablemente entraña el primer caso de un ciclo que las civilizaciones parecen repetir. Cuando apareció por vez primera[17], describía el estado que Salón había establecido antes en Atenas al otorgar al pueblo «leyes iguales para los altos y los bajos»[18] y «ningún control de la vida pública que no fuese la certeza de ser gobernados legalmente y de acuerdo con normas preestablecidas»[19]. La isonomía fue contrastada con el gobierno arbitrario de los tiranos y llegó a constituir expresión familiar en canciones populares de borrachos que celebraban el asesinato de uno de tales déspotas[20]. El concepto parece ser más viejo que el de *democracia*, y la exigencia de igual participación de todos en el gobierno tal vez fuera una de sus consecuencias. Para Herodoto todavía es la isonomía, antes que la democracia, «el más bello de todos los nombres del orden político»[21]. Después de la implantación de la democracia, el término continuó usándose por algún tiempo, primero como justificación de aquella y más tarde[22] para disfrazar de manera creciente el carácter que asumió, ya que el gobierno democrático pronto llegó a olvidar la propia igualdad ante la ley, de la que derivara su razón de ser. Los griegos entendieron claramente que los dos ideales, aunque relacionados, no eran lo mismo. Tucídides habló sin ninguna duda sobre la «isonomía oligárquica»[23], y Platón incluso usó el término isonomía más bien en deliberado contraste con democracia que para justificarla[24]. Al final del siglo IV antes de Cristo se hizo necesario subrayar que «en la democracia las leyes deben imperar»[25].

Frente a tales antecedentes, ciertos famosos pasajes de Aristóteles aparecen como vindicación del ideal tradicional, aunque ya no use el término *isonomía*. En su *Política* subraya que «es más propio que la ley gobierne que el que lo haga cualquier ciudadano»; que las personas que disfrutan del supremo poder «deben ser nombradas solo como guardianes y sirvientes de la ley», y

que «quien sitúa el supremo poder en la mente lo hace en Dios y en las leyes»[26]. Aristóteles condena la clase de gobierno en que «el pueblo impera y no la ley», así como aquel en que «todo viene determinado por el voto de la mayoría y no por la ley». Para Aristóteles tal gobierno no es el estado libre, «pues cuando el gobierno está fuera de las leyes no existe estado libre, ya que la ley debe ser suprema con respecto a todas las cosas». Un gobierno que «centra todo su poder en los votos del pueblo no puede, hablando con propiedad, llamarse democracia, pues sus decretos no pueden ser generales en cuanto a su extensión»[27]. Si a lo anterior añadimos el siguiente pasaje de la *Retórica*, tendremos ciertamente una declaración bastante completa sobre el ideal del gobierno de la ley[28]: «Es de máxima importancia que leyes bien inspiradas definan todos los puntos que puedan, dejando los menos posibles a la resolución de los jueces, pues la decisión del legislador no es particular, sino general y previsora, mientras que los miembros de la Asamblea y del jurado centran su deber en solucionar adecuadamente los casos determinados que se les plantean»[29].

Es claro que el uso moderno de la expresión «gobierno de las leyes y no de los hombres» deriva directamente de la anterior declaración aristotélica. Thomas Hobbes creía que fue «pura y simplemente otro error de la *Política* de Aristóteles el que, en una comunidad bien ordenada, no los hombres sino las leyes debieran gobernar»[30], a lo que James Harrington replicó que «el arte en cuya virtud una sociedad civil se instituye y preserva sobre la base de derechos e intereses comunes… (consiste en) seguir a Aristóteles y a Tito Livio en materia de imperio de las leyes y no de los hombres»[31].

3. Origen de los ideales en la República romana

A lo largo del siglo XVII la influencia de los escritores latinos reemplazó grandemente la directa influencia de los griegos, por lo que es inexcusable examinar brevemente la tradición derivada

de la República romana. Las famosas leyes de las XII Tablas, inspiradas en una consciente imitación de las leyes de Solón, constituyen el fundamento de su concepción de la libertad. La primera de aquellas estipula que «ningún privilegio o *status* será establecido en favor de personas privadas, en detrimento de otras, contrario a la ley común de todos los ciudadanos, que todos los individuos, sin distinción de rango, tienen derecho a invocar»[32]. Tal fue la concepción fundamental bajo cuyos auspicios se formó gradualmente el primer sistema totalmente desarrollado de derecho privado, mediante un proceso muy similar al que dio origen a la *common law*[33], sistema muy diferente en espíritu al del último Código de Justiniano, que determinó el pensamiento legal del continente.

El principio inspirador de las leyes de la Roma libre nos ha sido transmitido principalmente por las obras de historiadores y oradores de aquel periodo, quienes una vez más llegaron a ejercer influencia durante el Renacimiento latino del siglo XVII. Tito Livio —cuyo traductor hizo que la gente se familiarizase con el término «isonomía», término que el mismo Tito Livio no usó y que proporcionó a Harrington la distinción entre gobierno de las leyes y gobierno de los hombres—[34], Tácito y, sobre todo, Cicerón llegaron a ser los principales autores a través de los cuales se difundió la tradición clásica. Para el moderno liberalismo[35], Cicerón convirtióse en la principal autoridad y a él debemos muchas de las formulaciones más efectivas de la libertad bajo la ley. A él pertenece el concepto de las reglas generales, de las *leges legum* que gobiernan la legislación[36]; el de la obediencia a las leyes si queremos ser libres[37] y el de que el juez haya de ser tan solo la boca a través de la cual habla la ley[38]. En ningún otro autor se ve más claramente que, durante el periodo clásico del Derecho romano, se comprendió sin lugar a dudas la inexistencia de conflictos entre la ley y la libertad y la dependencia de esta última de ciertos atributos de la primera; de la generalidad y cer-

teza de la ley. Cicerón, paladinamente, opone restricciones al poder discrecional de la autoridad.

Este periodo clásico fue también un periodo de completa libertad económica al que Roma debió en gran medida su prosperidad y fuerza[39]. Durante el siglo II después de Cristo, sin embargo, el socialismo de Estado avanzó rápidamente[40], y, con su desarrollo, la libertad que había creado la igualdad ante la ley fue progresivamente destruida al propio tiempo que se iniciaban las exigencias de otra clase de igualdad. Durante el Bajo Imperio los estrictos preceptos legales fueron debilitándose y cediendo ante una nueva política social en que el Estado incrementó su intervención en la vida mercantil. Las consecuencias de esta evolución, que había de culminar bajo la égida de Constantino, condujo, en palabras de un distinguido estudioso del Derecho romano, a que «el imperio absoluto proclamara, juntamente con el principio de equidad, la autoridad de la voluntad imperial libre de las barreras de la ley. Justiniano, con sus doctos profesores, llevó tal proceso a la cima de sus conclusiones»[41]. A partir de este momento, quedó relegada al olvido durante mil años la idea de que la legislación debe servir para proteger la libertad del individuo. Más tarde, cuando el arte de legislar fue redescubierto, el Código de Justiniano, con sus ideas de un príncipe que está por encima de las leyes[42], sirvió de modelo en el continente.

4. Lucha de los ideales ingleses contra los privilegios

En Inglaterra, sin embargo, la amplia influencia que ejercieron los autores clásicos durante el reinado de Isabel ayudó a preparar el camino para un proceso distinto. A poco de la muerte de la reina comenzó la gran lucha entre el Rey y el Parlamento, de la que derivó la libertad del individuo. Es significativo que las disputas, muy similares a aquellas con las que nos enfrentamos hoy en día, comenzaran muy principalmente en materia de política económica. Al historiador del siglo XIX las medidas de Jacobo I y Carlos I, provocadoras del conflicto, pudieron parecerle cuestio-

nes anticuadas sin ningún interés temático. Para nosotros los problemas suscitados por los intentos reales de crear monopolios industriales tienen un marchamo familiar. Carlos I incluso intentó nacionalizar la industria del carbón, y pudo ser disuadido de ello únicamente cuando se le informó de que dicha nacionalización podía ser origen de una rebelión[43].

Desde que un tribunal sentenció, en el famoso Pleito de los Monopolios[44], que la concesión del privilegio exclusivo para la producción de un artículo iba «contra el derecho común y la libertad del ciudadano», la exigencia de leyes iguales para todos los individuos se convirtió en el arma principal del Parlamento frente a los deseos reales. Los ingleses aprendieron entonces, mejor de lo que lo han hecho hoy, que el control de la producción significa siempre la creación de privilegios; que entraña la concesión a Pedro del permiso negado a Juan.

Existió, no obstante, otra clase de regulación económica, que ocasionó la primera gran declaración del principio básico: el Memorial de Agravios de 1610 provocado por las nuevas reglamentaciones sobre edificación en Londres y la prohibición de fabricar almidón de trigo. La célebre réplica de la Cámara de los Comunes declaraba que entre todos los tradicionales derechos de los ciudadanos británicos «no existe otro más querido y preciado que el de guiarse y gobernarse por ciertas normas legales que otorgan a la cabeza y a los miembros lo que en derecho les pertenece, sin quedar abandonados a la incertidumbre y a la arbitrariedad como sistema de gobierno… De esta raíz ha crecido el indudable derecho del pueblo de este reino a no hallarse sujeto a ningún castigo que afecte a sus vidas, tierras, cuerpos o bienes, distinto de los contenidos en el derecho común de este país o en los estatutos elaborados con el consenso del Parlamento»[45].

Sin embargo, en la discusión a que dio lugar el Estatuto de los Monopolios de 1624, Sir Edward Coke, el gran fundador de los principios *whigs*, desarrolló finalmente su interpretación de la

Carta Magna, segunda parte de sus *Instituciones de las Leyes de Inglaterra (Institutes of the Laws of England)*, que muy pronto serían impresas por orden de la Cámara de los Comunes, refiriéndose al pleito de los monopolios, no solo arguyó que «si se concede a un hombre el derecho de fabricar naipes en exclusiva o de llevar a cabo cualquier otro comercio, tal concesión es contraria a la libertad del ciudadano que antes hizo tal mercancía o pudo haber utilizado tal derecho de comercio… y, en consecuencia, contraria a la Gran Carta»[46], sino que incluso fue más allá de la oposición a la prerrogativa real advirtiendo al Parlamento «que dejase que todas las causas fueran medidas por la vara dorada y absoluta de las leyes y no por la incierta y torcida cuerda de lo discrecional»[47].

De la intensa y continuada controversia acerca de estos temas durante la guerra civil emergieron gradualmente todos los ideales que desde entonces han presidido la evolución política inglesa. Aquí no podemos intentar analizar su evolución en las controversias y folletos de la época, cuya ingente riqueza de ideario ha comenzado a descubrirse en tiempos recientes con la reimpresión de textos[48]. Podemos enumerar tan solo las principales ideas que aparecieron con mayor frecuencia, hasta que en tiempos de la Restauración llegaron a formar parte de una tradición establecida, integrándose, tras la Gloriosa Revolución de 1868, en el cuerpo doctrinal del partido victorioso.

El gran acontecimiento que para las últimas generaciones constituyó el símbolo de las permanentes conquistas de la guerra civil fue la abolición, en 1648, de los tribunales privilegiados, y especialmente de la Cámara de la Estrella, tribunal secreto y arbitrario que había llegado a ser, según palabras de F. W. Maitland, a menudo citadas, «un tribunal de jueces que administra la ley»[49]. Casi al mismo tiempo se hizo el primer esfuerzo para asegurar la independencia de los jueces[50]. En las controversias de los veinte años siguientes, el motivo central lo constituyó la

forma de imposibilitar la acción arbitraria del gobierno. Aunque los dos significados de «arbitrariedad» fueron durante mucho tiempo confusos, cuando el Parlamento comenzó a actuar tan arbitrariamente como el rey[51], llegó a reconocerse que la arbitrariedad de una acción no dependía de la fuente de la autoridad, sino de que estuviese conforme con principios generales de derecho preexistentes. Los puntos más frecuentemente subrayados fueron que no puede existir castigo sin una ley previa que lo establezca[52], que las leyes carecen de efectos retroactivos[53] y que la discreción de los magistrados debe venir estrictamente circunscrita por la ley[54]. En todo caso, la idea rectora fue que la ley debía reinar, o, como expresaba uno de los folletos polémicas del período, *lex rex*[55].

Gradualmente surgieron dos concepciones cruciales sobre la manera de salvaguardar los ideales básicos: la idea de una constitución escrita[56] y el principio de la separación de poderes[57]. Cuando en enero de 1660, poco antes de la Restauración, en la «Declaración del Parlamento reunido en Westminster» (*Declaration of Parliament Assembled at Westminster*) se hizo un último intento de formular mediante documento formal los principios esenciales de la Constitución, se incluyó este impresionante pasaje: «No hay nada más esencial para la libertad de un Estado que la gobernación del pueblo por leyes y que la justicia sea administrada solamente por aquellos a quienes se les puede exigir cuentas por su proceder. Formalmente se declara que de ahora en adelante todas las actuaciones referentes a la vida, libertades y bienes de cuantos integran el pueblo libre de esta comunidad deben ser acordes con las leyes de la nación, y que el Parlamento no se entrometerá en la administración ordinaria o parte ejecutiva de la ley, siendo misión principal del actual Parlamento, como lo ha sido de todos los anteriores, proveer a la libertad del pueblo contra la arbitrariedad del gobierno»[58]. Si, conforme a tal declaración, el principio de separación de poderes quizá no era total-

mente «aceptado por el derecho constitucional»[59], al menos quedó como parte de las doctrinas políticas imperantes.

5. Codificación de la doctrina «whig»

Todas estas ideas vinieron a ejercer una decisiva influencia durante la siguiente centuria no solo en Inglaterra, sino en América y en el continente, en la forma sumaria en que se expusieron después de la expulsión final de los Estuardo, en 1688. Aunque en su tiempo quizá otras obras produjeran la misma o quizá aún mayor influencia[60], el *Second Treatise on Civil Government*, de John Locke, destacó tanto sus duraderos efectos, que recaba nuestra atención.

La obra de Locke ha llegado a ser conocida principalmente como amplia justificación filosófica de la Gloriosa Revolución[61], y su contribución original consiste principalmente en sus exhaustivas especulaciones acerca del basamento filosófico del gobierno. Pueden diferir las opiniones en lo que respecta al valor de la citada obra; sin embargo, el aspecto importante, al menos en su época, que nos preocupa principalmente aquí, es la codificación de la doctrina política victoriosa, la recopilación de los principios prácticos que, según se acordó, a partir de ese momento debían controlar los poderes del gobierno[62].

Aunque en su discusión filosófica la preocupación de Locke se centró en la fuente que hace legítimo el poder y en los objetivos del gobierno en general, el problema práctico con que se enfrenta consiste en la manera de impedir que el poder, sea quien fuere el que lo ejerza, llegue a convertirse en arbitrario. «La libertad de los gobernados radica en la posesión de una norma permanente que el poder legislativo proclame para ser acatada por las gentes y sea común a todos y cada uno de los miembros de dicha sociedad; radica en una libertad para seguir mi propia voluntad en todo siempre que la norma no lo prohíba; radica en no estar sujeto a la inconstante, desconocida y arbitraria voluntad de otro ser

humano»[63]. Las razones se dirigían principalmente contra «el irregular e incierto ejercicio del poder»[64]. El punto importante se cifraba en el supuesto de que «quienquiera que asuma el poder legislativo o supremo en cualquier comunidad, se halla obligado a gobernar mediante leyes permanentes, estables, promulgadas y conocidas por el pueblo, y no a través de decretos extemporáneos; mediante jueces imparciales e impertérritos que han de decidir las controversias dentro del marco de dichas leyes. Asimismo las fuerzas coactivas de que dispone la comunidad, dentro de sus fronteras, tan solo se utilizarán para asegurar el recto cumplimiento de tales leyes»[65]. La propia asamblea legislativa no es «absoluta y arbitraria»[66], «no puede asumir el poder de dictar normas mediante decretos arbitrarios y extemporáneos, sino que está obligada a dispensar justicia y a decidir los derechos de los súbditos en virtud de leyes promulgadas y permanentes y jueces autorizados y conocidos»[67]. «El supremo ejecutor de la ley… no tiene otra voluntad ni otro poder que el propio que de la ley deriva»[68]. Locke se opone a reconocer ningún poder soberano, y el *Tratado* ha sido considerado como un ataque a la idea misma de soberanía[69]. La principal salvaguarda práctica de Locke contra el abuso de autoridad es la separación de poderes, que expone algo menos claramente y en una forma menos familiar que la utilizada por algunos de sus predecesores[70]. Su principal preocupación estriba en la forma de limitar la discrecionalidad «del que tiene el poder ejecutivo»[71], pero no ofrece especial salvaguarda para ello. Su objetivo final, que penetra todo lo que en la actualidad se denomina limitación de poder, la razón por la que los hombres «eligen y autorizan una legislatura, es que tiene que haber leyes y reglas que sirvan de guarda y frontera de las pertenencias de todos los miembros de la sociedad, a fin de limitar el poder y moderar el dominio de cada parte y miembro de dicha sociedad»[72].

6. Progresos del siglo XVIII

Existe un largo camino entre la aceptación de un ideal por la opinión pública y su completa realización en el ámbito de la política, y es probable que el ideal del imperio de la ley todavía no había sido completamente llevado a la práctica cuando el sistema fue derogado, doscientos años más tarde. De cualquier forma, el principal periodo de consolidación durante el cual se introdujo de un modo progresivo en la práctica diaria fue durante la primera mitad del siglo XVIII[73]. Desde la confirmación final de la independencia de los jueces, en el Acta de Establecimiento de 1701[74], hasta que en 1706 el Parlamento examinara por última vez un proyecto de ley de proscripción —que condujo no solamente a una nueva declaración final de todas las razones contra tal acción arbitraria del legislador[75], sino también a la reafirmación del principio de separación de poderes—[76], el periodo se caracteriza por un lento pero firme desarrollo de la mayoría de los principios por los que los ingleses del siglo XVII habían luchado.

Podemos mencionar brevemente algunos acontecimientos significativos del periodo, como, por ejemplo, la ocasión en que un miembro de la Cámara de los Comunes —en los tiempos en que el Dr. Johnson informaba acerca de los debates— volvió a formular la doctrina básica de *nulla poena sine lege*, contra la que incluso hoy en día se alega a veces que no forma parte del Derecho inglés[77]. «Que donde no haya ley no existe transgresión es una máxima no solo establecida por el consentimiento universal, sino evidente e innegable por sí misma. Y no es menos cierto, Señor, que donde no hay transgresión no puede haber castigo»[78]. Otra ocasión se presentó cuando Lord Camden, en el caso Wilkes, aclaró que los jueces deben ceñirse a las reglas generales y no a los objetivos particulares de gobierno, o, en otras palabras, que no se puede invocar razones políticas ante los tribunales de justicia[79]. En otros respectos el progreso fue más lento, y probablemente resulte cierto que, desde el punto de vista de los

humildes, el ideal de igualdad ante la ley continuó siendo durante largo tiempo un hecho algo dudoso. Pero si el proceso de reformar las leyes de acuerdo con el espíritu de los mencionados ideales fue lento, los propios principios no solo dejaron de constituir materia de discusión y opinión partidista, sino que incluso llegaron a ser completamente aceptados por los *tories*[80]. En algún respecto, sin embargo, la evolución se alejó del ideal más bien que se acercó. En particular, el principio de separación de poderes, aunque considerado a lo largo del siglo como el hecho más característico de la constitución británica[81], se convirtió en una realidad con progresiva menor entidad a medida que se desarrollaba el gobierno de gabinete. Y el Parlamento, con sus demandas de poder ilimitado, se halló pronto en la vía conducente a la liquidación de otro de los principios.

7. Hume, Blackstone y Paley

La segunda mitad del siglo XVIII produjo las coherentes exposiciones de ideales que determinaron grandemente el clima de opinión de los siguientes cien años. Como a menudo ocurre, fueron menos los filósofos políticos y jurisperitos, con sus sistemáticas exposiciones, que los historiadores, con sus interpretaciones de los sucesos, quienes llevaron tales ideas a la masa. El más influyente entre ellos fue David Hume, quien en sus trabajos subrayó constantemente los puntos cruciales[82] y de quien justamente se ha dicho que en su opinión el significado real de la historia de Inglaterra estribó en la evolución que va «del gobierno bajo el signo de la arbitrariedad al gobierno bajo el imperio de la ley»[83]. Por lo menos merece citarse un pasaje característico de su *History of England*, cuando, refiriéndose a la abolición de la Cámara de la Estrella, escribe: «En aquel tiempo no existía en el mundo ningún gobierno, ni quizá lo ha habido en ninguna época histórica, capaz de subsistir sin que algunos magistrados dispongan de cierta arbitraria autoridad; y aunque a primera vista pudiera ser razonable, resulta dudoso el que la so-

ciedad lograra jamás un estado de perfección que le permitiera mantenerse sin otro control que el general de las rígidas máximas de la ley y la equidad. Ahora bien, el Parlamento pensó justamente que el rey era un magistrado demasiado eminente para que se le confiara un poder discrecional que podría fácilmente emplearse en la destrucción de la libertad. Y así se ha llegado a la conclusión de que, aunque de los principios de la estricta adhesión a la ley se derivan algunos inconvenientes, las ventajas los sobrepasan e inclinan para siempre a los ingleses a mostrar gratitud hacia la memoria de sus antepasados, quienes tras repetidas disputas establecieron al fin aquel noble principio»[84].

Más tarde, en el mismo siglo, estos ideales se dan a menudo por sobreentendidos más bien que explícitamente declarados, y el lector moderno tiene que inferirlos cuando quiera comprender lo que hombres como Adam Smith[85] y sus contemporáneos entendían por libertad. Solo ocasionalmente, como ocurre en los *Comentarios* de Blackstone, hallamos esfuerzos para elaborar determinados puntos, tales como la independencia de los jueces, la separación de poderes[86] o el significado de la ley mediante su definición como «regla que no es una orden transitoria e imprevista de un superior o referida a personas determinadas, sino algo permanente, uniforme y universal»[87].

Muchas de las más conocidas expresiones de esos ideales se encuentran, desde luego, en los pasajes familiares de Edmund Burke[88]. Sin embargo, probablemente, la más completa declaración de la doctrina del imperio de la ley se halla en la obra de William Paley, el «gran codificador del pensamiento en una era de codificación»[89]. Tal declaración merece una larga cita: «La primera máxima del Estado libre —escribe Paley— es que las leyes se elaboren por quienes no han de administrarlas. En otras palabras: que los poderes legislativo y judicial se mantengan separados. Cuando tales oficios están unificados en las mismas personas o asambleas, las leyes son especiales y se hacen para casos

concretos, que surgen a menudo de motivos parciales y se dirigen a fines privados. Por el contrario, cuando tales oficios se mantienen separados, las leyes son generales, se elaboran por un cuerpo de individuos sin que se prevea a quién pueden afectar, y, una vez promulgadas, deben ser aplicadas por otro cuerpo de hombres a los que se les permite afectarlas… Cuando las partes e intereses que han de ser afectados por las leyes son conocidos, la inclinación del legislador inevitablemente caerá de un lado o de otro, y, al no existir normas fijas que regulen las determinaciones ni ningún poder para controlar los procedimientos, tales inclinaciones interferirán con la integridad de la justicia pública. La consecuencia de ello es que los sujetos a tal constitución tendrán que vivir o sin leyes coherentes, lo que equivale a decir sin reglas conocidas y preestablecidas, o bajo leyes promulgadas por personas determinadas, que participan de la contradicción e iniquidad de los motivos a los que deben su origen.

»Este país se halla resguardado efectivamente contra tales peligros mediante la división de la función judicial y la legislativa. El Parlamento no conoce a los individuos sobre los que sus actos operarán; ante él no hay ni partidos ni casos, ni deseos particulares que servir. Consiguientemente, sus resoluciones vienen sugeridas por consideraciones de efectos y tendencias universales que siempre producen regulaciones imparciales y ventajosas para todos»[90].

8. Fin de la evolución inglesa

Con los finales del siglo XVIII terminan las mayores contribuciones británicas al desarrollo de los principios de la libertad. Aunque Macaulay hizo en el siglo XIX más de lo que Hume había hecho en el XVIII[91], y los intelectuales *whigs* de la *Edinburgh Review* y los economistas seguidores de la tradición de Adam Smith, como J. R. MacCulloch y N. W. Senior, continuaron discurriendo sobre la libertad de acuerdo con los cánones clásicos, hubo poco desarrollo posterior. El nuevo liberalismo que

gradualmente desplazó a las tendencias *whigs* se presentó, cada vez más, bajo la influencia de las tendencias racionalistas de los filósofos radicales y de la tradición francesa. Bentham y sus utilitaristas, con su menosprecio de la mayor parte de los que hasta entonces se consideraban los rasgos más admirados de la constitución británica, contribuyeron poderosamente a la tarea de destruir las creencias[92] que desde los tiempos medievales Inglaterra había conservado en parte. Este grupo introdujo en Gran Bretaña algo que hasta entonces no existía: el deseo de rehacer la totalidad de los derechos e instituciones sobre la base de principios racionales.

La falta de comprensión de los principios tradicionales de la libertad inglesa por parte de los hombres guiados por los ideales de la Revolución francesa viene claramente ilustrada por uno de los primeros apóstoles en Inglaterra de dicha revolución: el doctor Richard Price. Ya en 1778 argüía que «la libertad está demasiado imperfectamente definida cuando se habla de gobierno de la ley en vez de gobierno de los hombres. Si las leyes están hechas por un hombre o un grupo de hombres dentro de un Estado y no por el consentimiento común, tal gobierno no difiere de la esclavitud»[93]. Ocho años más tarde fue capaz de exhibir una carta laudatoria de Turgot: «¿A qué se debe que sea usted casi el primero de los autores de su país que ha dado una idea justa de la libertad y mostrado la falsedad de la idea, tan frecuentemente repetida por casi todos los escritores republicanos, de que la libertad consiste en estar sujeto solo a las leyes?»[94]. A partir de este momento y en lo sucesivo, el concepto esencialmente francés de la libertad política comenzó a desplazar progresivamente el ideal inglés de libertad individual, hasta que pudo decirse que «en Gran Bretaña, que hace poco más de un siglo repudiaba las ideas en que se basaba la revolución francesa y dirigía la resistencia contra Napoleón, tales ideales han triunfado»[95]. Aunque en Gran Bretaña la mayoría de los logros del siglo XVII fueron con-

servados más allá del siglo XIX, es forzoso dirigir la vista hacia otros países para descubrir el desarrollo posterior de los ideales soporte de aquellas realizaciones.

CAPÍTULO XII

La contribución norteamericana: el constitucionalismo

> Europa parecía incapaz de anidar en su seno estados libres. Desde América fue desde donde las sencillas ideas de que los hombres deben preocuparse de sus propios asuntos y de que la nación es responsable ante Dios por los actos del Estado —ideas largo tiempo encerradas en los pechos de los pensadores solitarios y escondidas entre folios latinos—, irrumpieron violentamente, bajo el título de los Derechos del Hombre, igual que un conquistador, sobre el mundo a cuya transformación iban destinadas.
>
> LORD ACTON[1]

1. La contribución norteamericana: el constitucionalismo

«Cuando en 1767 el modernizado Parlamento inglés —obligado desde dicha fecha por los principios de soberanía parlamentaria ilimitada e ilimitable— declaró que la mayoría podía aprobar cualquier ley que estimara conveniente, tal declaración fue saludada por los habitantes de las colonias con exclamaciones de horror. James Otis y Sam Adams, en Massachusetts; Patrick Henry, en Virginia, y otros dirigentes coloniales a lo largo de los territorios de la costa gritaron: ¡Traición y Carta Magna! La aludida doctrina parlamentaria —insistieron— destruye la esencia

de todo aquello por lo que los antepasados británicos habían luchado; suprime el propio aliento de la admirable libertad anglosajona por la que los patriotas y los hombres de bien ingleses habían muerto»[2]. Son palabras con que uno de los modernos autores americanos, entusiasta del poder ilimitado de la mayoría, describe la iniciación del movimiento que condujo a un nuevo intento de asegurar la libertad del individuo.

El movimiento, en sus comienzos, estuvo por completo basado en los tradicionales conceptos de las libertades que tenía el pueblo inglés. Edmund Burke y otros ingleses simpatizantes no fueron los únicos que hablaron de los colonos como de gentes «entusiastas no solamente de la libertad, sino de la libertad según los ideales ingleses y basada en principios ingleses»[3]. Los mismos colonos habían mantenido desde mucho tiempo antes tales puntos de vista[4]. Sentían que defendían los principios de la Revolución *whig* de 1688[5] y cuando «los estadistas *whigs* elogiaron al general Washington congratulándose de que América hubiese resistido e insistido en el reconocimiento de la independencia»[6], también los colonos loaron a William Pitt y a los estadistas *whigs* que habían estado a su lado[7].

En Inglaterra, después de la completa victoria del Parlamento, fue cayendo en el olvido la idea de que ningún poder debe ser arbitrario y de que todos los poderes tienen que estar limitados por una ley superior. Sin embargo, los colonos habían importado tales ideas con ellos y, por tanto, se revolvieron contra el Parlamento, objetando no solo que no estaban representados en dicho Parlamento, sino más aún: que este no reconocía límite a sus poderes. Con esta aplicación del principio de la limitación legal del poder mediante principios superiores al Parlamento mismo, pasó a los americanos la iniciativa de ulterior desarrollo del ideal de gobierno libre.

Los americanos fueron singularmente afortunados, como quizá no lo haya sido otro pueblo en situación parecida, al contar

entre sus dirigentes cierto número de eminentes investigadores de filosofía política. Es un hecho destacable que, cuando en muchos otros aspectos el nuevo país estaba todavía muy atrasado, podía afirmarse que «solamente en ciencia política América ocupa el primer lugar. Aparecen seis americanos al mismo nivel que los más sobresalientes europeos; al mismo nivel que Smith y Turgot, Mill y Humboldt»[8]. Estos americanos eran además hombres tan imbuidos de la tradición clásica como cualquiera de los pensadores ingleses del siglo precedente y perfectos conocedores de las ideas de dicho siglo.

2. La Constitución como limitación

Hasta la ruptura final, las pretensiones y razones expuestas por los colonos en el conflicto con la madre patria se basaban enteramente en los derechos y privilegios a que se consideraban acreedores como ciudadanos británicos. Solamente cuando descubrieron que la Constitución británica, en cuyos principios habían creído firmemente, poseía poca entidad y no podía invocarse con éxito contra las pretensiones del Parlamento, llegaron a la conclusión de que tenían que edificar los cimientos que faltaban[9] y consideraron como doctrina fundamental que «la constitución permanente»[10] era esencial para el gobierno libre y que significaba gobierno limitado[11]. Desde el comienzo de su historia habían llegado a familiarizarse con documentos escritos, tales como los del *Mayflower* y los estatutos coloniales, que definían y circunscribían los poderes del gobierno[12].

La experiencia les había enseñado asimismo cómo una constitución que define y separa los diferentes poderes limita necesariamente los poderes de cualquier autoridad. Una constitución podía ceñirse a materias de procedimiento y a determinar tan solo las fuentes de toda autoridad; sin embargo, difícilmente podía denominarse constitución un documento que solo afirmara que es ley todo lo que tales y tales cuerpos administrativos o personas así lo decretasen. Sabían que, una vez que dicho documento

asignase poderes específicos a diferentes autoridades, debía también limitar sus poderes no solo con respecto a los súbditos o a los fines perseguidos, sino también en lo concerniente a los métodos que habían de utilizarse. Para los colonos, la libertad significaba que el gobierno tuviese poderes solamente para tales acciones como explícitamente lo requería la ley y de forma tal que nadie pudiese poseer ningún poder arbitrario[13].

Así, el concepto de constitución llegó a enlazar íntimamente con el de gobierno representativo en el que los poderes del cuerpo de representantes estuvieran estrictamente circunscritos por el documento que los determinase. La fórmula de que todo el poder deriva del pueblo se refería no tanto a la periódica elección de representantes como al hecho de que el pueblo organizado en asamblea constituyente tiene el derecho exclusivo de determinar los poderes de la legislatura representativa[14]. La constitución fue concebida tanto como una protección del pueblo contra la acción arbitraria del legislativo como contra la de otras ramas del gobierno.

Una constitución que limita el gobierno de tal manera debe contener lo que en efecto son normas constitutivas además de provisiones reguladoras del origen de la autoridad. Debe establecer principios generales que gobiernen los actos de la legislatura nombrada. La idea de constitución envuelve de esta forma no solamente la de jerarquía de autoridad o poder, sino también la jerarquía de preceptos legales, desde los que poseen un alto grado de generalidad y derivan de un control superior de la autoridad, a las ordenanzas más particulares que proceden de una autoridad delegada.

3. Fundamentos de la libertad

La idea de una ley superior que gobierna la legislación ordinaria es muy vieja. En el siglo XVII solía concebirse como ley divina o ley natural o ley de la razón. Sin embargo, la idea de hacer a

esta ley superior explícita y obligatoria, mediante su transcripción a un documento, aunque no enteramente nueva, fue puesta en práctica por vez primera por los colonos revolucionarios. Las colonias individuales tuvieron de hecho su primera experiencia en materia de codificación de dicha ley superior, partiendo de una base popular más amplia que la de la legislación ordinaria. Ahora bien, el modelo que había de influir profundamente al resto del mundo fue la Constitución federal.

La distinción fundamental entre constitución y leyes ordinarias es similar a la que se establece entre leyes en general y su aplicación por los tribunales a un caso particular. De la misma forma que al decidir casos concretos los jueces se hallan sujetos a normas, así el legislador al hacer leyes particulares está ligado por principios generales. La justificación de dichas distinciones es también similar en ambos usos. De la misma forma que una decisión judicial se considera justa solamente si se subordina a las leyes generales, así las leyes ordinarias se consideran justas solo si se conforman con principios generales; y de la misma forma que deseamos impedir que el juez infrinja la ley por razones particulares, también queremos prevenir que el legislador infrinja ciertos principios generales por amor a causas temporales e inmediatas.

Ya hemos discutido la razón de la necesidad de tales principios en otro campo[15]. Los hombres, en la persecución de objetivos inmediatos, están más o menos expuestos, según los límites de su intelecto, a violar reglas de conducta cuya observancia desearían que se hiciera con carácter general. Debido a la restringida capacidad de nuestra inteligencia, los objetivos inmediatos aparecen siempre muy importantes y tendemos a sacrificar a ellos las ventajas a largo plazo. Tanto en la conducta social como en la individual, tan solo podemos acercarnos a una medida de racionalidad o consistencia al tomar decisiones particulares, sometiéndolas a principios generales independientes de las necesidades mo-

mentáneas. Al igual que cualquier otra actividad humana, la legislación no puede pasarse sin la guía de los principios si quiere tener en cuenta las consecuencias que de ella se deduzcan.

La legislatura, al igual que el individuo, se mostrará más refractaria a adoptar ciertas medidas a favor de un objetivo importante, inmediato, si ello requiere el rechazo explícito de principios formales enunciados. Incumplir una obligación particular o quebrantar una promesa es asunto distinto de declarar explícitamente que los contratos o las promesas pueden ser rotos o incumplidos siempre que ocurran tales y tales condiciones generales. Así, conceder retroactividad a una ley, conferir privilegios o imponer castigos a determinadas personas es cuestión distinta de rescindir el principio que estipula que esto no se haga nunca. Y una legislatura que para lograr cierto objetivo importante infringe los derechos de propiedad o la libertad de palabra es caso completamente distinto de que tenga que establecer las condiciones generales bajo las cuales tales derechos pueden ser infringidos.

Señalar las condiciones bajo las cuales las acciones de la legislatura son legítimas provocará, probablemente, efectos beneficiosos incluso si los mismos legisladores son requeridos a declarar los principios en que se apoyan, de análoga manera a como lo hacen los jueces en el desempeño de su misión de juzgar. La máxima efectividad consistirá, sin embargo, en que otro cuerpo tenga poder para modificar los principios básicos, especialmente si el procedimiento es largo y, por lo tanto, facilita el tiempo necesario para que se conozca en sus justas proporciones la importancia del objetivo particular que ha dado origen a la demanda de modificación. Debemos observar que, en general, las asambleas constituyentes o cuerpos colegiados similares establecidos para promulgar los principios más generales de gobierno se consideran competentes para hacer solamente esto y no para promulgar una ley particular[16].

La expresión «un llamamiento del pueblo embriagado al pueblo sobrio», que a menudo se usa a este respecto, subraya solo un aspecto de un problema mucho más amplio. La ligereza de la frase probablemente ha oscurecido más el meollo del importante tema que ha contribuido a clasificarlo. El problema no consiste tan solo en dar tiempo para que las pasiones se serenen, aunque a veces esto resulte muy importante, sino en tener en cuenta la general inhabilidad humana para considerar explícitamente todos los probables efectos de una determinada medida y su dependencia de generalizaciones o principios, siempre que se quiera que las decisiones individuales encajen dentro de un todo coherente. A los hombres les resulta «imposible dictaminar sobre sus intereses de manera tan efectiva como la que se logra mediante la universal e inflexible observancia de las reglas de la justicia»[17].

No es necesario señalar que el sistema constitucional no entraña la limitación absoluta de la voluntad del pueblo, sino la mera subordinación de los objetivos inmediatos a los que se logran a largo plazo. En efecto, ello significa una limitación de los medios de que dispone la mayoría temporal para el logro de objetivos particulares mediante principios generales establecidos por otra mayoría de antemano y para un largo período. Para decirlo de manera diferente, lo anterior significa que el acuerdo de someter determinadas soluciones a la voluntad de la mayoría temporal se basa en el entendimiento de que esta mayoría se sujetará a principios más generales establecidos de antemano por una corporación más amplia.

La división de autoridad expuesta implica más de lo que a primera vista pudiera parecer, pues supone el reconocimiento de límites al poder del razonamiento deliberado y la preferencia de confiar en principios probados, antes que en soluciones *ad hoc*. Más aún: implica que la jerarquía de las reglas no termina necesariamente con los preceptos de derecho constitucional explícitamente declarados. Al igual que las fuerzas que gobiernan la

mente individual, las fuerzas que contribuyen al establecimiento del orden social son de muchas clases e incluso las constituciones están basadas, o se presupone que lo están, en un acuerdo básico sobre los principios más fundamentales, principios que pueden no haber sido nunca expresados explícitamente aunque precedan y hayan hecho posible el consentimiento y las leyes fundamentales escritas. No debemos creer que, porque hayamos aprendido a hacer leyes deliberadamente, todas las leyes deban ser producto deliberado de la mente humana[18]. Lo que ocurre es que un grupo de hombres puede formar una sociedad capaz de hacer leyes porque los individuos integrantes tienen principios comunes que hacen posible la discusión y la persuasión, a los que deben conformarse las reglas articuladas para que se acepten como legítimas[19].

De todo lo anterior se deduce que ninguna persona o grupo de personas tiene completa libertad para imponer a los demás las leyes que deseen. El punto de vista contrario, que subraya el concepto de soberanía de Hobbes[20] —y el positivismo legal que se deriva de ella—, surge de un falso racionalismo que concibe una razón autónoma y autodeterminante y desprecia el hecho de que todos los pensamientos racionales se mueven dentro de un marco de creencias e instituciones no racionales. El constitucionalismo significa que todos los poderes descansan en el entendimiento de que se ejercitarán de acuerdo con principios comúnmente aceptados y de que las personas a quienes se les confieren son seleccionadas porque se piensa que cuentan entre las más apropiadas para hacer lo que se considera justo, cosa bien distinta de que cualquier cosa que hagan dichas personas deba considerarse justo. En última instancia, el constitucionalismo descansa en el entendimiento de que el poder no es un hecho físico, sino un estado de opinión que hace que las gentes obedezcan[21].

Solamente un demagogo puede presentar como «antidemocráticas» las limitaciones que imponen al poder de las mayorías

temporales las decisiones a largo plazo y los principios generales mantenidos por las gentes. Estas limitaciones fueron concebidas para proteger al pueblo contra aquellos a quienes debe conceder poder y son los únicos medios de que dispone para determinar el carácter general del orden bajo el cual vivirá. Es inevitable que al aceptar los principios generales se ate de manos en lo que respecta a soluciones particulares. Los miembros de una comunidad que se encuentran en mayoría, solo absteniéndose de tomar medidas que no desearían que se les aplicaran a ellos pueden prevenir la adopción de las mismas cuando se encuentren en minoría. La sujeción a principios a largo plazo, de hecho, da al pueblo más control sobre la naturaleza general del orden político del que poseería si tal naturaleza fuese determinada solo por decisiones sucesivas de casos particulares. Una sociedad libre necesita, ciertamente, medios permanentes de restricción de los poderes del gobierno, sin que importe cuál pueda ser el objetivo particular del momento. La Constitución que la nueva nación americana se dio a sí misma significó definitivamente no solo la regulación del origen del poder, sino el fundamento de la libertad; la protección del individuo contra la coacción arbitraria.

4. Constituciones y Declaraciones de Derechos

Los once años que transcurrieron entre la Declaración de Independencia y la redacción de la Constitución federal fueron para los trece nuevos estados un período de experimentación de los principios del constitucionalismo. En algunos aspectos sus constituciones individuales muestran, más claramente que la Constitución final de la Unión, hasta qué grado la limitación del poder gubernamental supuso el objetivo del periodo constitucionalista. Esto se deduce, sobre todo, de la preeminente posición que en todas partes se dio a los derechos individuales inviolables enumerados o dentro de los textos constitucionales o como declaraciones específicas de derechos[22]. Aunque muchos no fueran más que una nueva declaración de los que *de jure* o *de facto* habían dis-

frutado los colonos[23], y la mayoría de los restantes se formularan rápidamente y con referencia a casos comúnmente en discusión, mostraron claramente lo que el constitucionalismo significa para los americanos. En un lugar o en otro anticiparon la mayoría de los principios que habían de inspirar a la Constitución federal[24]. La principal preocupación de todos los ciudadanos, como expresó la Declaración de Derechos que precedió a la Constitución de Massachusetts, de 1780, consistió en que el gobierno fuese «un gobierno de leyes y no de hombres»[25].

La más famosa de tales Declaraciones de Derechos, la de Virginia, que fue formulada y adoptada antes de la Declaración de Independencia y se inspiró en precedentes ingleses y coloniales, sirvió principalmente de prototipo, no solo para las de los restantes estados, sino también para la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y, a través de esta última, para todos los documentos europeos similares[26]. Aunque en sustancia las varias Declaraciones de Derechos de los estados americanos y sus principales cláusulas son hoy familiares para todo el mundo[27], algunas de sus regulaciones merecen especial mención, como, por ejemplo, la prohibición de que las leyes sean retroactivas, que aparece en cuatro de las Declaraciones de Derechos de los estados, o la de los «monopolios y concesiones a perpetuidad», que se encuentra en dos[28]. También es importante la fórmula enfática que utilizan algunas de las constituciones para establecer el principio de la separación de poderes[29], sin duda porque en la práctica tal principio se incumple bastante más de lo que se observa. Otro hecho destacable, que al lector de nuestros días pudiera parecer tan solo flor retórica y que, sin embargo, a los hombres de aquel tiempo se les antojó muy importante, es la invocación de los «principios fundamentales de libre gobierno» que varias de las constituciones contienen[30] y el insistente recordatorio de que «para preservar la bendición de la li-

bertad es absolutamente necesario recurrir constantemente a principios fundamentales»[31].

Verdad es que muchos de tan admirables principios en gran parte no pasaron de la teoría y que las legislaturas de los estados pronto estuvieron cerca de pretender la misma omnipotencia que había pedido el Parlamento británico; y no es menos cierto que «bajo la mayoría de las constituciones revolucionarias la legislatura fue verdaderamente omnipotente y el ejecutivo correspondientemente débil, pues casi todos los instrumentos confirieron al cuerpo legislativo un poder prácticamente ilimitado; y en seis de los textos no se estipuló nada que impidiese que la legislatura enmendase la constitución mediante un proceso legislativo ordinario»[32]. Donde no ocurrió lo anterior, la legislatura a menudo pasó por alto despóticamente el texto constitucional y, lo que es más, aquellos derechos no escritos de los ciudadanos que tales constituciones habían tratado de proteger. Sin embargo, el desarrollo de salvaguardas explícitas que liberaran de tales abusos requirió tiempo, y la principal lección del periodo de la Confederación fue que la mera inscripción del texto constitucional en el papel cambia pocas cosas, a menos que se arbitre un sistema explícito para hacerla cumplir[33].

5. Descubrimiento del Federalismo

Mucho se deduce del hecho de que la Constitución americana sea producto deliberado de la mente y de que por vez primera en la historia moderna un pueblo organice con pleno conocimiento la clase de gobierno bajo el cual desea vivir. Los mismos americanos tuvieron plena conciencia de la singular naturaleza de su empresa y en cierto sentido fueron guiados por un espíritu de racionalismo, por un deseo de construir deliberadamente y de establecer procedimientos pragmáticos que están más cerca de la que hemos denominado tradición francesa que de la tradición inglesa[34]. Tal actitud fue reforzada a menudo por una desconfianza general de lo tradicional y el exuberante orgullo de que la

nueva estructura fuese en su totalidad obra de los propios americanos. El fenómeno es más justificable en este caso que en muchos otros similares, aunque no deje de ser esencialmente erróneo. Es de destacar cuán diferente de cualquier otra estructura deliberadamente pensada es el marco de gobierno que en definitiva emergió y cuánto de dicho resultado se debió a accidentes históricos o a la aplicación de principios heredados a una nueva situación; qué nuevos descubrimientos contenidos por la Constitución federal fueron resultado de la adscripción de principios tradicionales a problemas particulares y cuáles surgieron como consecuencia de ideas generales oscuramente percibidas.

Cuando la Convención federal, encargada de «adecuar más la Constitución del Gobierno federal a las exigencias de la Unión», se reunió en Filadelfia en mayo de 1787, los dirigentes del federalismo se enfrentaron con dos problemas. Mientras todos estaban de acuerdo en que los poderes de la Confederación eran insuficientes y debían fortalecerse, persistía la preocupación de limitar los poderes del gobierno como tal gobierno. Dentro de la reforma que se pretendía, el motivo menos importante no lo constituía el doblegar los poderes que se arrogaban las legislaturas de los estados[35]. La experiencia de la primera década de independencia había mudado el énfasis que cargaba en la protección contra el gobierno arbitrario trasladándolo a la creación de un gobierno común efectivo, pero a la vez también había suministrado nuevos argumentos para que el uso del poder por las legislaturas de los estados resultase sospechoso. Apenas se previó que la solución del primer problema proporcionaría la respuesta al segundo y que la transferencia de ciertos poderes esenciales al gobierno central, a la vez que se dejaban los restantes a los distintos estados, proporcionaría un límite efectivo a todos los gobiernos. Parece ser que se debe a Madison «la idea de que salvaguardar adecuadamente los derechos privados y que a la vez el gobierno nacional poseyera poderes adecuados constituía, en defi-

nitiva, idéntico problema, habida cuenta de que un gobierno nacional fortalecido podría ser elemento que equilibrara las crecidas prerrogativas de las legislaturas de los estados»[36]. De esta manera surgió el gran descubrimiento de lo que Lord Acton más tarde caracterizó así: «El federalismo ha sido la más eficaz y la más congénita de todas las regulaciones de la democracia… El sistema federal limita y restringe el poder soberano mediante su división y mediante la asignación al gobierno de ciertos derechos definidos. Es el único método para moderar no solo a la mayoría, sino también el poder de todo el pueblo, y proporciona la fuerza base de una segunda cámara que ha entrañado seguridad esencial para la libertad en todas las genuinas democracias»[37].

No siempre se entiende la razón por la que la división de poderes entre diferentes autoridades disminuye el poder de quienquiera que lo ejerza. No se trata tan solo de que las distintas magistraturas, en virtud del mutuo celo, impidan entre sí los excesos del mando. Es más importante el hecho de que ciertas clases de coacción requieran el uso conjunto y subordinado de diferentes poderes o el empleo de distintos medios y que, si tales medios se encuentran en diferentes manos, nadie puede ejercer tales tipos de coacción. El ejemplo más familiar viene dado por muchas formas de intervención económica que solo resultan efectivas si las autoridades que las ejercen pueden fiscalizar el movimiento de hombres y de mercancías más allá de las fronteras de un territorio. Si esta segunda fiscalización falta, aunque se ejerza la primera o de tipo interno, no se pueden perseguir directrices que para su efectividad requerirían el uso conjunto de ambas intervenciones. El gobierno federal, en lo que a esto respecta y en un sentido muy definido, es un gobierno limitado[38].

El otro rasgo principal de la Constitución, relevante en nuestro caso, es la previsión que garantiza los derechos individuales. La razón por la que en principio se decidió no incluir una declaración de derechos en la Constitución y las consideraciones que

más tarde persuadieron incluso a aquellos que en principio se habían opuesto a tal decisión son igualmente significativas. El argumento en contra de la inclusión fue expuesto explícitamente por Alexander Hamilton en el *Federalist*: «Las declaraciones de derechos son no solo innecesarias en la Constitución propuesta, sino incluso peligrosas. Tienen que contener varias excepciones a poderes no otorgados y, por lo tanto, suministrarían un lógico pretexto para pretender más de lo que se concedió. ¿A qué conduce declarar que no se harán tales cosas si no hay poder para hacerlas? Por ejemplo, ¿por qué debería decirse que la libertad de prensa no puede ser restringida si no se conceden poderes para que tales restricciones se impongan? No discutiré que tal previsión confiriese un poder regulador, pero es evidente que suministraría a los hombres dispuestos a la usurpación una pretensión plausible para reclamar la aludida facultad. Tales hombres podrían argüir con apariencia de razón que la Constitución no debiera estar obligada al absurdo de contener previsiones contra el abuso de una autoridad ilegítima y que las disposiciones contra la restricción de libertad de prensa implican, sin duda, que la autoridad deseaba investirse de la facultad de dictar regulaciones convenientes con respecto a ella. Lo anterior evidencia que el celo poco juicioso que se pone en la defensa de los derechos humanos lleva consigo concesiones que fortalecen la dialéctica a favor de la doctrina de los poderes constructivos»[39].

La objeción básica, por tanto, consistió en que la Constitución pretendía proteger un complejo de derechos individuales mucho más amplio de lo que cualquier documento pudiera enumerar exhaustivamente y que cualquier enumeración explícita de algunos de estos derechos probablemente sería interpretada en el sentido de que los restantes no se hallaban protegidos[40]. La experiencia demostró la existencia de poderosas razones para temer que ninguna declaración de derechos pudiera comprender todos los implicados en «los principios generales que son comunes a

nuestras instituciones»[41], y que singularizar algunos de estos derechos parecería entrañar que los otros carecieran de protección. Por otra parte, pronto se reconoció que la Constitución confería obligatoriamente al gobierno poderes que pueden ser usados para infringir los derechos individuales si tales derechos no fueran especialmente protegidos y que, puesto que algunos habían sido mencionados en el texto constitucional, ventajosamente podía añadirse un catálogo más completo. «Una declaración de derechos —se dijo más tarde— es importante y a menudo puede ser indispensable siempre que opere como una cualificación de los poderes realmente concedidos por el pueblo al gobierno. Esta es la base real de todas las declaraciones de derechos en la madre patria, en la constitución y leyes coloniales y en las constituciones de los estados». «La declaración de derechos es una protección importante contra la conducta opresiva e injusta por parte del pueblo mismo»[42].

El peligro, tan claramente percibido en su momento, se evitó mediante la cuidadosa previsión (en la Enmienda novena) de que «la enumeración de ciertos derechos en esta Constitución no se interpretará como la negación o menosprecio de otros que conserva el pueblo»; previsión cuyo significado se olvidó por completo más tarde[43].

Debemos, al menos, mencionar brevemente otro rasgo de la Constitución americana para que no parezca que la admiración que los protagonistas de la libertad han sentido siempre por ella[44] se extiende también necesariamente a ese aspecto, producto particular de la misma tradición. La doctrina de la separación de poderes condujo a la formación de una república presidencialista en la que el jefe del ejecutivo deriva su poder directamente del pueblo y, en consecuencia, puede pertenecer a un partido diferente del que controla la legislatura. Más tarde veremos que la interpretación de la doctrina sobre la que se apoya este sistema no es en absoluto exigida por el objetivo al que sirve. Es di-

fícil ver la oportunidad de interponer este obstáculo particular a la eficiencia del ejecutivo y uno puede muy bien sentir que las restantes excelencias de la Constitución americana se mostrarían con mayores ventajas si no estuvieran combinadas con dicho rasgo.

6. El desarrollo del poder judicial

Si consideramos que el principal objetivo de la Constitución fue establecer límites a la actuación de las legislaturas, se hace evidente que debían adoptarse medidas para aplicar tales restricciones según los métodos fijados en relación con otras leyes y principalmente a través de tribunales. No es sorprendente, por tanto, el que un cuidadoso historiador encuentre que «la revisión judicial, en vez de ser una invención americana, es tan vieja como el derecho constitucional mismo, y sin ella nunca hubiera quedado implantado el constitucionalismo»[45]. En razón del carácter del movimiento que condujo a la redacción de una constitución escrita, debe ciertamente parecer curioso que no se haya discutido jamás la necesidad de tribunales que puedan declarar la constitucionalidad de las leyes[46]. El hecho importante, en definitiva, es que para algunos redactores de la Constitución la revisión judicial era una parte necesaria y *per se* evidente del texto en cuestión; que cuando se presentó la ocasión de defender la concepción en las primeras discusiones, tras haber sido adoptados aquellos redactores, fueron suficientemente explícitos en sus manifestaciones[47]; y, por último, que a través de una decisión del Tribunal Supremo ello alcanzó la categoría de ley general. Tal revisión había sido ya aplicada por los tribunales con respecto a las constituciones de los estados (y en unos pocos casos incluso antes de la adopción de la Constitución federal)[48], aunque ninguna de las constituciones estatales la había previsto explícitamente y, por tanto, pareció obvio que los tribunales federales debían tener el mismo poder en lo que a la Constitución federal concierne. El dictamen del presidente de la Corte Suprema,

Marshall, en el caso *Marbury versus Madison*, por el que estableció el principio, es justamente famoso por la magistral manera de compendiar su exposición razonada de la constitución escrita[49].

A menudo se ha señalado que, hasta cincuenta y cuatro años después, el Tribunal Supremo no tuvo nueva ocasión de reafirmar tal poder; sin embargo, debe destacarse que los tribunales estatales lo usaron frecuentemente durante dicho periodo y que la no utilización por el Tribunal Supremo sería significativa solamente si pudiera demostrarse que no se empleó en casos en que debiera haberlo sido[50]. Además, está fuera de toda discusión el hecho de que precisamente en este periodo se desarrolló completamente toda la doctrina constitucional en que se basó la revisión judicial. Durante estos años aparece una literatura única sobre las garantías legales de la libertad individual, que merece un lugar en la historia de la libertad, junto al de los grandes debates ingleses de los siglos XVII y XVIII. Si nuestra exposición fuera más completa, las contribuciones de James Wilson, John Marshall, Joseph Story, James Kent y Daniel Webster merecerían una consideración cuidadosa. La última reacción contra la doctrina de estos autores ha oscurecido en cierta manera la gran influencia que dicha generación de juristas tuvo en la evolución de la tradición política americana[51].

Tan solo podemos examinar otro de los desarrollos de la doctrina constitucional durante el periodo en cuestión. Se trata del creciente reconocimiento de que un sistema constitucional basado en la separación de poderes presupone una clara distinción entre leyes propiamente dichas y aquellos otros estatutos provenientes de la legislatura que no son reglas generales. En las discusiones de este periodo encontramos constantes referencias al concepto de «leyes generales formadas mediante un proceso deliberatorio, fuera de la influencia singular de ningún representante y desconociendo a quiénes afectarán»[52]. Hubo muchas controversias sobre la indeseabilidad de los actos «especiales» en contra-

posición a los actos «generales»[53]. Las decisiones judiciales subrayaron repetidamente que las leyes propiamente dichas debían ser «leyes públicas generales que obligarían a cada miembro de la comunidad bajo circunstancias similares»[54]. Se hicieron varios intentos de incluir esta distinción en las constituciones de los estados[55] hasta que llegó a considerarse como una de las principales limitaciones de la legislatura. Ello, en unión de la explícita prohibición de leyes retroactivas por parte de la Constitución federal (en cierta manera extrañamente restringida a las leyes criminales, en virtud de una temprana decisión del Tribunal Supremo)[56], indica hasta qué punto las reglas constitucionales quisieron significar el control de la legislación sustantiva.

7. Recurso sobre constitucionalidad de la legislación

Cuando, hacia la mitad del siglo, el Tribunal Supremo tuvo nueva ocasión de reafirmar su poder en orden a examinar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Congreso, la realidad de tal misión fue severamente puesta en duda. El problema había llegado a ser más bien el de la naturaleza de las limitaciones sustantivas que la Constitución o los principios constitucionales imponían sobre la legislación. Durante un cierto tiempo las decisiones judiciales invocaban libremente la «naturaleza esencial de todos los gobiernos libres» y «los principios fundamentales de la civilización», pero gradualmente, a medida que el ideal de soberanía ganó influencia, ocurrió lo que los oponentes a la enumeración explícita de los derechos protegidos habían temido: llegó a aceptarse como doctrina que los tribunales carecieran de facultades para «declarar la nulidad de un acto porque, en su opinión, es contrario a un supuesto *espíritu* que la Constitución entraña, *pero que no expresa en palabras»*[57]. El significado de la novena Enmienda fue olvidado y parece seguir en el olvido desde entonces[58].

En la forma antedicha, ligados los jueces del Tribunal Supremo a las previsiones explícitas de la Constitución, se encontraron durante la segunda mitad del siglo en una posición en cierta

manera peculiar, al enfrentarse con usos del poder legislativo que en su opinión la Constitución había tenido intención de impedir pero que no prohibía explícitamente. De hecho, en principio, ellos mismos se despojaron de un arma que les había suministrado la Enmienda catorce. La prohibición de que «ningún estado promulgará y obligará a cumplir ninguna ley que derogue los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos» estuvo reducida durante cincuenta años a «nulidad práctica», por decisión del Tribunal Supremo[59]. Sin embargo, el mantenimiento del mismo precepto que dice: «ningún estado despojará a nadie de la vida, la libertad o la propiedad sin que medie el debido proceso, ni negará a nadie, dentro de su jurisdicción, idéntica protección de las leyes», iba a adquirir para siempre una importancia no prevista.

La cláusula del «debido proceso» de la mencionada Enmienda reitera, con referencia explícita a la legislación del estado, lo que la Enmienda quinta había ya previsto y varias constituciones estatales similarmente declarado. En general, el Tribunal Supremo había interpretado la primitiva cláusula de acuerdo con lo que indudablemente fue su significado original de «debido proceso para el cumplimiento de la ley». Pero en los últimos veinticinco años del siglo, cuando, por una parte, había llegado a ser doctrina indiscutible que solo la letra de la Constitución podía justificar la declaración del tribunal a propósito de la inconstitucionalidad de la ley, y cuando, por otra parte, fue menester enfrentarse con más y más legislación que parecía contraria al espíritu de la Constitución, llegó el momento de apoyarse en una base tan débil e interpretóse el procedimiento como regla sustantiva. Las cláusulas de «debido proceso» de las enmiendas quinta y catorce fueron las únicas que en la Constitución mencionaban la propiedad. Durante los siguientes cincuenta años, tales cláusulas se convirtieron en el basamento sobre el que edificó el Tribunal Supremo un cuerpo legal referente no solo a las libertades indivi-

duales, sino al control gubernamental de la vida económica, incluyendo el uso del poder de policía y el de las exacciones tributarias[60].

El resultado de este peculiar y en parte accidental desarrollo histórico no suministra base suficiente para una lección general que justifique una posterior consideración de las soluciones intrincadas de la actual ley constitucional americana. Poca gente considerará la situación resultante como satisfactoria. Al amparo de una autoridad tan vaga, el Tribunal Supremo se encaminó inevitablemente a juzgar si los fines para los que utilizaba la legislatura sus poderes eran deseables y no si una determinada ley iba más allá de los poderes específicos concedidos a las legislaturas, o si la legislación infringía los principios generales, escritos o no, que la Constitución había intentado mantener. El problema se convirtió en si los propósitos para los que los poderes se ejercían eran «razonables»[61] o, en otras palabras, si, en el caso particular de que se tratase, la necesidad era lo suficientemente grande para justificar el uso de ciertos poderes que en otros casos precisarían de justificación. El tribunal se excedía claramente en sus funciones judiciales propias e invadía la órbita peculiar del poder legislativo. Ello, finalmente, condujo a conflictos con la opinión pública y con el Ejecutivo, a consecuencia de los cuales la autoridad del Tribunal Supremo quedó, en parte, disminuida.

8. La gran crisis de 1937

Aunque para la mayoría de los americanos se trata de historia reciente y familiar, aquí no podemos ignorar totalmente la culminación de la lucha entre el Ejecutivo y el Tribunal Supremo, que, desde el tiempo del primer Roosevelt y la campaña anti Tribunal Supremo de los progresistas bajo el mayor La Follette, ha sido un rasgo destacado en el escenario político americano. El conflicto de 1937, a la vez que indujo al Tribunal Supremo a ceder en su extrema posición, también condujo a una reafirmación

de los principios fundamentales de la tradición americana, realidad de perdurable significación.

Cuando estaba en su apogeo la más grave depresión económica de los tiempos modernos, la presidencia de los Estados Unidos fue ocupada por una de esas extraordinarias figuras que Walter Bagehot tiene presente cuando escribe: «Cierto hombre dotado de fuerza creadora, voz atractiva y limitada inteligencia, que perora e insiste no solo en que el progreso específico es una cosa buena por sí misma, sino la mejor de todas las cosas y la raíz de las restantes cosas buenas»[62]. Completamente convencido de que conocía mejor que nadie lo que se necesitaba, Franklin D. Roosevelt concibió que la función de la democracia, en tiempo de crisis, radica en conferir un poder ilimitado al hombre en quien se confía, incluso si ello implica que se «forjen nuevos instrumentos de poder que en ciertas manos pueden ser peligrosos»[63].

Era inevitable que una actitud que consideraba legítimos casi todos los medios si los fines eran deseables, tenía que conducir pronto a un choque frontal con el Tribunal Supremo, que durante medio siglo había juzgado habitualmente la «racionalidad» de la legislación. Seguramente es verdad que el Tribunal Supremo, con su más espectacular decisión, cuando unánimemente rechazó la *National Recovery Administration Act*, no solo salvó al país de una medida mal concebida, sino que actuó dentro de sus derechos constitucionales. A partir de este momento, la pequeña mayoría conservadora del Tribunal Supremo procedió a anular, una tras otra, diversas medidas del presidente en campos más discutibles, hasta que este último se convenció de que la única probabilidad de sacar adelante tales disposiciones consistía en restringir los poderes del Tribunal Supremo o en alterar su composición. La lucha llegó a su punto decisivo cuando se entabló en torno a lo que se conoce como *Court Paking Bill*. Ahora bien, la reelección presidencial en 1936, que por una mayoría sin prece-

dentes reforzó suficientemente la posición de Roosevelt con vistas a intentar lo que se proponía, parece que también persuadió al Tribunal Supremo de que el programa presidencial contaba con amplio apoyo. Cuando, en consecuencia, el Tribunal Supremo cedió en su intransigencia y no solo invirtió la postura que mantenía en algunos de los puntos centrales, sino que efectivamente abandonó el uso de la cláusula del debido proceso como límite sustantivo a la legislación, el presidente se vio despojado de sus más fuertes argumentos. En fin de cuentas, la medida presidencial fue totalmente derrotada en el Senado, donde el partido de Roosevelt tenía una mayoría abrumadora, y el prestigio del presidente sufrió un serio golpe precisamente en el momento en que había alcanzado el pináculo de la popularidad.

El episodio anterior, junto con la brillante declaración del papel tradicional del Tribunal Supremo, nuevamente formulada en el informe del Comité Judicial del Senado, constituye una conclusión digna de nuestro examen de la contribución americana al ideal de libertad bajo la ley. Solamente podemos citar aquí unos pocos de los más característicos pasajes de dicho documento. La declaración de principios parte de la presunción de que la conservación del sistema constitucional americano «es inconmensurablemente más importante… que la inmediata adopción de no importa qué legislación, por mucho que la misma sea beneficiosa». Se pronuncia «por la continuación y perpetuación del gobierno y del imperio de la ley en contraposición al imperio de los hombres, y en ello no hacemos otra cosa que declarar de nuevo los principios básicos de la Constitución de los Estados Unidos». Continúa afirmando: «Si en última instancia el Tribunal Supremo ha de responder a sentimientos en boga políticamente impuestos en un momento dado, tiene, en definitiva, que subordinarse a la presión de la opinión pública del momento, lo cual pudiera significar la pasión de la chusma, ajena a consideraciones más claras y duraderas… No se encuentra en los escritos y prác-

ticas de los grandes estadistas una filosofía de libre gobierno más duradera ni mejor que la que se halla en las sentencias del Tribunal Supremo, cuando se enfrenta con los grandes problemas de libre gobierno que hacen referencia a los derechos humanos»[64].

Jamás una legislatura pagó un tributo de admiración mayor al tribunal que limitó sus poderes. Y nadie que recuerde estos sucesos en los Estados Unidos puede dudar de que tal legislatura expresaba los sentimientos de la gran mayoría de la población[65].

9. La influencia del modelo americano

A pesar del éxito increíble que constituye el experimento del constitucionalismo americano —y no conozco ninguna otra constitución escrita que haya durado siquiera la mitad de lo que perdura esta—, se trata sin embargo de un experimento sobre una nueva forma de ordenar el gobierno y no debemos concluir que contenga toda la sabiduría de este campo. Los principales rasgos de la Constitución americana cristalizaron en una etapa tan temprana del conocimiento constitucional y se ha utilizado tan poco el poder de enmendarla a fin de incluir en el documento escrito las lecciones aprendidas, que en ciertos respectos las partes no escritas de la Constitución son más aleccionadoras que su texto. De cualquier forma, para el propósito de nuestro estudio, los principios generales que entraña son más importantes que cualquiera de los rasgos particulares.

El punto fundamental es que en los Estados Unidos se haya establecido que la legislatura esté limitada mediante reglas generales; que debe enfrentarse con determinados problemas, de tal forma que el principio que constituye el sustrato puede también ser aplicado en otros casos, y que si la legislatura infringe un principio observado hasta el presente, aunque quizá nunca explícitamente declarado, debe reconocer tal hecho y someterlo a un elaborado proceso con vistas a comprobar si las creencias básicas del pueblo han cambiado realmente. La revisión judicial no es un

obstáculo absoluto para los cambios y lo peor que puede originar es un retraso en el proceso y hacer necesaria la reproducción o la reafirmación del principio en disputa.

La práctica de restringir mediante principios generales la persecución gubernamental de objetivos inmediatos es, en cierto modo, una precaución contra el desviacionismo. Para ello, la revisión judicial requiere como complemento el uso normal de algo parecido al referéndum: un llamamiento al pueblo en general para que decida en materia de principios generales. Más aún: un gobierno que solamente puede ejercer coacción sobre el ciudadano de acuerdo con leyes generales preestablecidas a largo plazo, pero no en virtud de fines particulares y temporales, no es compatible con cualquier clase de orden económico. Si la coacción se ha de utilizar únicamente de la forma prevista por las reglas generales, resulta imposible para el gobierno emprender ciertas tareas. Así se hace verdad que, «despojado de lo que podríamos denominar su vaina, el liberalismo es constitucionalismo; es "el gobierno de las leyes y no de los hombres"»[66] siempre que por «liberalismo» entendamos lo que significó todavía en los Estados Unidos durante la lucha del Tribunal Supremo, en 1937, cuando el «liberalismo» de los defensores del Tribunal Supremo fue atacado bajo la acusación de ser defendido por una minoría de pensadores[67]. En este sentido los americanos han sido capaces de defender la libertad mediante la defensa de la Constitución. En breve veremos cómo en el continente europeo, al comienzo del siglo XIX, el movimiento liberal, inspirado en el ejemplo americano, llegó a considerar como objetivo principal el establecimiento del constitucionalismo y del imperio de la ley.

CAPÍTULO XIII

Liberalismo y administración: el «Rechtsstaat»

> ¿Cómo fijar límites concretos al poder supremo si se le asigna como objetivo una felicidad universal vagamente definida, cuya interpretación se confía al juicio de ese mismo poder? ¿Han de ser los príncipes padres del pueblo, aun asumiendo el grave riesgo de que se conviertan también en sus déspotas?
>
> G. H. VON BERG[1]

1. Reacción contra el absolutismo

En la mayoría de los países del continente europeo, hacia mediados del siglo XVIII, doscientos años de gobierno absoluto habían destruido las tradiciones de libertad. Si bien es cierto que las más tempranas concepciones fueron manejadas y desarrolladas por los teóricos del derecho natural, la fuerza principal que puso en marcha el renacimiento provino del otro lado del canal. Ahora bien, a medida que el nuevo movimiento tomaba impulso se enfrentaba con una situación diferente de la que existía en América en la misma época o de la que se había dado en Inglaterra cien años antes.

El nuevo factor lo constituía la poderosa y centralizada maquinaria administrativa creada por el absolutismo; el cuerpo de administradores generales convertidos en principales rectores del pueblo. Tal burocracia se preocupó mucho más del bienestar y

las necesidades del pueblo de lo que podía o se esperaba que hiciera el gobierno limitado del mundo anglosajón. Así, en una primera etapa los liberales continentales se vieron en el caso de resolver problemas que en Inglaterra y los Estados Unidos no se plantearon hasta mucho más tarde y tan gradualmente que existieron pocas ocasiones para la discusión sistemática.

El objetivo del movimiento contra el poder arbitrario consistió, desde un principio, en implantar el Estado de Derecho. No solamente aquellos intérpretes de las instituciones inglesas, y principalmente Montesquieu, simbolizaron el gobierno o imperio de la ley como la esencia de la libertad, sino que incluso Rousseau, que llegó a ser la fuente principal de una tradición diferente y opuesta, intuyó que «el gran problema político —que comparó con la cuadratura del círculo en geometría— es encontrar una forma de gobierno que sitúa la ley por encima de los hombres»[2]. Su concepto ambivalente de la «voluntad general» también condujo a importantes creaciones en el concepto del imperio de la ley. Esta tenía que ser general, no solamente en el sentido de constituir la voluntad de todos, sino también en cuanto al propósito. «Cuando digo que el objeto de las leyes es siempre general, afirmo que las mismas consideran en todo momento al sujeto en general y a las acciones en abstracto, sin referirse nunca a un determinado individuo o a una acción particular. Por ejemplo, una ley puede estatuir privilegios, pero no debe nombrar a las personas que han de disfrutarlos. La ley puede crear varias clases de ciudadanos e incluso designar las clasificaciones que darán acceso a cada clase, pero no debe nombrar la admisión de tal o cual persona; puede establecer un gobierno real con sucesión hereditaria, pero no debe mencionar al rey o nombrar a la familia real. En una palabra, todo lo que se refiere a un individuo nominado está fuera del alcance de la autoridad legislativa»[3].

2. Intentos de la Revolución francesa

La Revolución de 1789 fue, por tanto, universalmente saludada, para citar la frase memorable del historiador Michelet, como *l'advenement de la loi*[4]. A. V. Dicey escribió más tarde: «La Bastilla fue el signo exterior visible del poder de lo ilegal. Su derrumbamiento fue tenido, verdaderamente, en el resto de Europa, como el anuncio de ese imperio de la ley que ya existía en Inglaterra»[5]. La celebrada *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, con su garantía de derechos individuales y la afirmación del principio de la separación de poderes que simbolizó como parte esencial de cualquier constitución, apuntaban al establecimiento del reino estricto de la ley[6]. Los primeros esfuerzos constitucionales están llenos de penosos y a menudo pedantes esfuerzos para enumerar las concepciones básicas del gobierno de la ley[7].

Ahora bien, por mucho que la Revolución estuviese originalmente inspirada en el ideal del Estado de Derecho[8], es dudoso que favoreciera realmente su progreso. El hecho de que el ideal de soberanía popular ganase la victoria al mismo tiempo que el ideal del imperio de la ley hizo que este último cediera pronto posiciones a la par que rápidamente surgían otras aspiraciones difíciles de conciliar con tales ideales[9]. Quizá ninguna revolución violenta haya servido para aumentar el respeto por la ley. Lafayette hacía en vano llamamientos al «reinado de la ley» en contra del «reinado de los clubs». El efecto general del «espíritu revolucionario» está, sin duda, inmejorablemente descrito por las palabras que el principal autor del Código Civil francés pronunció al someterlo a la Asamblea: «Esta ardiente determinación de sacrificar violentamente tolos los derechos a un objetivo revolucionario y no admitir jamás ninguna otra consideración que las indefinibles y variables lecciones de lo que el interés del Estado exige»[10].

El factor decisivo que hizo tan infecundos los esfuerzos de la Revolución en pro del acrecentamiento de la libertad individual fue la creencia de que, como en fin de cuentas el poder pertene-

cía al pueblo, las medidas de cautela contra el abuso de tal poder resultaban innecesarias. Se pensaba que la instauración de la democracia impediría automáticamente el uso arbitrario de tal poder. No obstante, los representantes elegidos por el pueblo demostraron pronto estar más ansiosos de que el ejecutivo sirviera totalmente a sus particulares fines que de proteger a los individuos contra tal poder ejecutivo. Aunque en muchos aspectos la Revolución francesa se inspiró en la americana, nunca logró lo que había sido principal resultado de esta: una constitución que limitaba el poder de la Asamblea legislativa[11]. Más aún: desde el comienzo de la Revolución los principios básicos de igualdad ante la ley se vieron amenazados por las nuevas exigencias de los precursores del moderno socialismo, que pidieron una *égalité de fait* en lugar de la *égalite de droit*.

3. Liberalismo posrevolucionario en Francia

La única cosa que la Revolución no tocó y que, según ha demostrado tan perfectamente Tocqueville[12], sobrevivió a todas las vicisitudes de las décadas subsiguientes, fue el poder de las autoridades administrativas. Ciertamente, la extrema interpretación del principio de la separación de poderes que había ganado aceptación en Francia sirvió para fortalecer los poderes de la Administración y fue usada grandemente para proteger a las autoridades contra cualquier interferencia por parte de los tribunales, con lo que se fortaleció más que se limitó el poder del Estado.

El régimen napoleónico que siguió a la Revolución se preocupó más seriamente de incrementar la eficiencia y el poder de la máquina administrativa que de asegurar la libertad de los individuos. La tendencia de libertad bajo la ley, que una vez más constituyó la consigna durante el corto intervalo de la monarquía de julio, logró abrirse poco camino[13]. La república encontró escasas ocasiones de intentar una sistemática protección de los individuos contra el poder arbitrario del Ejecutivo y de hecho la situación que prevaleció en Francia durante la mayor parte del si-

glo XIX dio grandemente a los «preceptos administrativos» la mala reputación que durante tanto tiempo han tenido en el mundo anglosajón.

Verdad es que dentro de la máquina administrativa se desarrolló gradualmente un nuevo poder que asumió *in crescendo* la función de limitar las facultades discrecionales de los organismos administrativos. El *Comeil d'Etat*, creado originariamente tan solo para asegurar que las intenciones de la legislatura se ejecutasen fielmente, evolucionó en tiempos modernos de tal forma que, como los estudiosos occidentales han descubierto recientemente con cierta sorpresa[14], da al ciudadano más protección contra la acción discrecional de las autoridades administrativas de la que aquel puede obtener en la Inglaterra contemporánea. Los procesos evolutivos franceses han atraído mucha más atención que sus similares alemanes de igual periodo. En esta última nación, la continuidad de las instituciones monárquicas no permitió nunca la inocente confianza en la eficacia automática de los controles democráticos. La sistemática discusión del problema fue el origen de una elaborada teoría de los controles de la Administración que, aunque de corta duración en cuanto a su influencia política práctica, afectó profundamente al pensamiento jurídico continental[15]. Contra esta forma alemana del imperio de la ley se desarrollaron principalmente nuevas teorías jurídicas que desde entonces conquistaron el mundo y minaron en todas partes dicho imperio. Conviene detenerse sobre el tema.

4. Liberalismo y administración: El «Rechtsstaat»

Dada la reputación que Prusia adquirió en el siglo XIX, el lector podría sorprenderse al saber que los orígenes del movimiento germánico en favor del Estado de Derecho se encuentran en dicho reino[16]. Pero es lo cierto que, en algunos aspectos, el gobierno del despotismo ilustrado del siglo XVIII había actuado de manera sorprendentemente moderna e incluso podría decirse que con visos casi liberales, sobre todo en lo que se refiere a los

principios legales y administrativos. No carecía de sentido el que Federico II se describiera a sí mismo como el primer servidor del Estado[17]. La tradición derivada principalmente de los grandes teóricos del derecho natural y parcialmente de fuentes occidentales durante los últimos años del siglo XVIII se fortaleció grandemente con la influencia de las teorías jurídicas y morales de la filosofía de Inmanuel Kant.

Los escritores germanos suelen citar las teorías de Kant al iniciar sus descripciones del movimiento conducente al *Rechtsstaat*. Aunque tal postura probablemente exagera la originalidad de la filosofía legal de Kant[18], este, indudablemente, le dio la forma en que alcanzó la máxima influencia en Alemania. La principal contribución de Kant es ciertamente una teoría general de la moral que hizo aparecer el principio del Estado de Derecho como una especial aplicación de un principio más general. Su famoso «imperativo categórico», la regla de que el hombre debe siempre «actuar solo de acuerdo con esa máxima en virtud de la cual no puede querer más que lo que debe ser ley universal»[19], constituye de hecho una extensión al campo general de la ética de la idea básica que entraña el imperio de la ley. Tal imperativo suministra, como lo hace el gobierno de la ley, un criterio al cual las normas concretas deben conformarse para ser justas[20]. Ahora bien, al subrayar la necesidad de un carácter general y abstracto para todas las leyes si estas están llamadas a guiar a los individuos libres, el concepto resultó de la máxima importancia por cuanto preparaba el campo para ulteriores procesos evolutivos legales.

No es este el lugar más a propósito para un análisis exhaustivo de la influencia de la filosofía kantiana en el desarrollo constitucional[21]. Nos limitaremos aquí a citar el extraordinario ensayo del joven Wilhelm von Humboldt sobre *The Sphere and Duty of Government*[22], que al divulgar el punto de vista kantiano no solo concedió crédito a la muy utilizada frase de «la autenticidad de la libertad legal», sino que en ciertos aspectos llegó a constituir el

prototipo de una posición extrema. Es decir, que Humboldt no limitó meramente toda la acción coactiva del Estado a la ejecución de leyes generales previamente promulgadas, sino que describió la observancia forzosa de la ley como su *única* función legítima. Necesariamente ello no se sobreentiende en el concepto de libertad individual, el cual deja abierto el interrogante de que el Estado puede desempeñar otras funciones no coactivas. A la influencia de Humboldt se debe principalmente el que concepciones tan diferentes fueran frecuentemente confundidas por los últimos partidarios del *Rechtsstaat*.

5. Antecedentes prusianos

Dos de los desarrollos legales de la Prusia del siglo XVIII adquirieron después tal importancia, que es obligado analizarlos más detenidamente. El primero hace referencia a la iniciación por parte de Federico II —mediante su Código de 1751—[23] de ese movimiento a favor de la codificación legal, que se expandió rápidamente, concretándose en los códigos napoleónicos promulgados entre 1800 y 1810 sus logros mayores. Este movimiento, en conjunto, debe ser considerado como uno de los más importantes aspectos de los esfuerzos continentales para establecer el Estado de Derecho, toda vez que determinó en gran medida no solamente su carácter general, sino la dirección de los progresos logrados, al menos en teoría, más allá del nivel alcanzado en los países de derecho común.

Ni siquiera la posesión del código estructurado del modo más perfecto asegura esa autenticidad que el Estado de Derecho exige y, por tanto, no ofrece sustituto para una tradición profundamente enraizada. Sin embargo, todo ello no ha de oscurecer el hecho de que, al menos *prima facie*, parece existir un conflicto entre el ideal del gobierno de la ley y el sistema de la casuística legal. La medida en que un juez, bajo el sistema de la casuística legal, crea de hecho la ley, puede no sobrepasar a la que se da dentro de un sistema de derecho codificado. Ahora bien, el recono-

cimiento explícito de que la jurisdicción tanto como la legislación son las fuentes del derecho, aunque esté de acuerdo con la teoría evolucionista que encarna la tradición británica, tiende a oscurecer la distinción entre creación y aplicación de la ley. Y puede plantearse el interrogante de si la tan alabada flexibilidad de la *common law*, favorable a la evolución del imperio de la ley tan pronto como este constituyó el ideal político aceptado, no puede también significar menos resistencia a las tendencias que actúan en contra de él una vez que desaparezca la vigilancia necesaria para conservar viva la libertad.

No puede caber duda alguna de que los esfuerzos de la codificación condujeron a la formulación explícita de algunos de los principios generales que encarna el Estado de Derecho. El suceso más importante de esta clase fue el reconocimiento formal del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*,[24] que primeramente fue incorporado al Código penal austríaco de 1787[25] y, después de su inclusión en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre, apareció en la mayoría de los códigos continentales europeos.

La aportación más característica del siglo XVIII prusiano a la instauración del Estado de Derecho se encuentra, sin embargo, en la esfera del control de la Administración Pública. Mientras en Francia la aplicación literal de la separación de poderes había conducido a que la acción administrativa estuviese exenta del control judicial, el proceso evolutivo prusiano se produjo en una dirección opuesta. El ideal rector que afectó profundamente al movimiento liberal del siglo XIX consistió en que todo ejercicio de poderes administrativos sobre la persona o propiedad del ciudadano debía estar sujeto a revisión judicial. El más destacado experimento en este sentido, una ley de 1797 que, aunque aplicada solo a las nuevas provincias del Este en Prusia, concibióse, no obstante, como modelo para ser generalmente seguido, fue tan lejos, que sometió todas las querellas entre autoridades admi-

nistrativas y ciudadanos privados a la jurisdicción de los tribunales ordinarios[26] y constituyó principal materia de examen a la hora de discutir sobre el *Rechtsstaat* durante los siguientes ochenta años.

6. El «Rechtsstaat» como ideal liberal

Sobre dichas bases, al comienzo del siglo XIX se desarrolló sistemáticamente la concepción teórica del Estado de Derecho, el *Rechtsstaat*[27], que llegó a ser, juntamente con el ideal del constitucionalismo, el principal objetivo del nuevo movimiento liberal[28]. Tanto si ello fue debido principalmente a que en la época de iniciación del movimiento alemán los precedentes americanos se conocían y entendían mejor de lo que lo habían sido en la época de la Revolución francesa, como porque el desarrollo germánico tuvo lugar dentro del marco de una monarquía constitucional y no en el de una república —quedando, por tanto, menos influido por el espejismo de que los problemas se resolverían automáticamente mediante el advenimiento de la democracia—, el hecho es que el movimiento liberal convirtió en objetivo básico la limitación del gobierno por la constitución, y especialmente la de todas las actividades administrativas mediante leyes cuyo cumplimiento incumbía a los tribunales.

Muchos de los razonamientos de los teorizantes germánicos de la época se orientaban explícitamente contra la «jurisdicción administrativa» en el sentido en que dicho término se aceptaba todavía en Francia; es decir, contra los cuerpos casi judiciales dentro de la maquinaria administrativa, primariamente creados para vigilar la ejecución de la ley más bien que para proteger la libertad del individuo. Como manifestó uno de los magistrados del Tribunal Supremo de un estado del sur de Alemania, la doctrina de que «los tribunales ordinarios deben decidir siempre que surja el problema de si cualesquiera derechos privados poseen fundamento o han sufrido violación»[29] halló rápida aceptación. Cuando en 1848 el Parlamento de Frankfort intentó redactar

una constitución para toda Alemania, insertó en el texto la cláusula de que la «justicia administrativa» tal y como entonces se entendía debía cesar y las violaciones de derechos privados debían quedar sometidas a la competencia de los tribunales de justicia[30].

Sin embargo, la esperanza de que el perfeccionamiento de la monarquía constitucional llevada a cabo por los distintos estados germánicos conduciría efectivamente al ideal del imperio de la ley acabó convirtiéndose en un desengaño. Las nuevas constituciones hicieron poco en dicho sentido, y, en breve, descubrióse que, aunque «las constituciones habían sido promulgadas y el *Rechtsstaat* proclamado, el Estado policía continuó actuando. ¿Quién iba a ser el guardián de la ley y de sus principios individualistas, de los derechos fundamentales? Nadie excepto la propia Administración, contra cuya tendencia a la expansión y al incremento de actividades, tales derechos fundamentales habían intentado ser dique»[31]. De hecho, durante los siguientes veinte años, Prusia adquirió la reputación de Estado policía. En el Parlamento prusiano, y a lo largo de dicho período, se libraron las más grandes batallas en torno al principio del *Rechtsstaat*[32], hasta que la solución final del problema tomó forma. El ideal de confiar el control de la legalidad de los actos de la Administración a los tribunales ordinarios pervivió, al menos por algún tiempo, en la Alemania del Norte. Este concepto del *Rechtsstaat*, usualmente denominado más tarde «justicialismo»[33], fue pronto reemplazado por otro distinto, desarrollado principalmente por un estudioso de la práctica administrativa inglesa llamado Rudolf van Gneist[34].

7. Los tribunales administrativos

Existen dos razones diferentes para sostener que la jurisdicción ordinaria y el control judicial de la acción administrativa deben mantenerse separados. Aunque ambas consideraciones contribuyeron al establecimiento final del sistema de tribunales

administrativos en Alemania, y aunque frecuentemente se confunden, tienden a fines completamente distintos e incluso incompatibles, y, por lo tanto, deben ser claramente diferenciadas.

Un razonamiento aduce que la clase de problemas que surgen de las disputas sobre actos administrativos requieren conocer tanto las distintas ramas del derecho como los hechos concurrentes, conocimientos que no cabe pretender posea el juez ordinario, experto principalmente en derecho privado o penal. Se trata de un argumento de peso y probablemente definitivo, pero no justifica una separación mayor, entre los tribunales que juzgan querellas privadas y los que juzgan querellas administrativas, de la que normalmente existe entre tribunales que entienden en asuntos de derecho privado, derecho mercantil o cuestiones criminales, respectivamente. Los tribunales administrativos, separados de los tribunales ordinarios, tan solo en este sentido podían ser, sin embargo, tan independientes del gobierno como lo son los últimos y preocuparse de la administración de la ley o, lo que es lo mismo, de la aplicación de un cuerpo de reglas preexistentes. Cabe también pensar que los tribunales administrativos independientes sean indispensables en un ámbito perfectamente delimitado y en cuya esfera la discusión sobre la legalidad de los actos que emanan de la Administración no puede ser decidida como pura materia jurídica, toda vez que entraña consecuencias de política gubernamental o de pública conveniencia. Tal peculiar jurisdicción, por las razones apuntadas, no podrá prescindir, en su actuar, del objetivo que se haya asignado en cada momento el poder público, careciendo de la total independencia; formarán parte del aparato administrativo y se hallarán sujetos a una dirección superior, al menos en lo tocante a su jerarquía ejecutiva. Su propósito no será tanto la protección del individuo contra la usurpación que en su esfera privada cometan las agencias gubernamentales, como el asegurar que tales usurpaciones no tienen lugar en contra de las intenciones e instrucciones del gobierno.

Constituirán un artificio para asegurar que las agencias subordinadas realicen la voluntad del gobierno (incluso la de la legislatura), más bien que un medio de proteger al individuo.

La distinción de tareas solo puede establecerse con nitidez y sin ambigüedades cuando existe un cuerpo de normas concretas que guíe y delimite el actuar de la Administración. Dicha distinción se hace inevitablemente borrosa si los tribunales administrativos son creados cuando la elaboración de tales reglas no ha sido todavía abordada ni por los órganos legislativos ni por los jurisdiccionales. En tal situación, una de las necesarias tareas de dichos tribunales consistirá en formular como normas legales lo que hasta entonces han sido meras reglas internas de la Administración, y al hacerlo así les será muy difícil distinguir entre los de carácter general y aquellos otros que expresan solo objetivos particulares de la política en vigor.

No otra cosa ocurrió en Alemania por los años 1860 y 1870, cuando se intentó poner en práctica el ideal, largamente acariciado, del *Rechtsstaat*. El razonamiento que en definitiva desbarató la dialéctica durante largo tiempo esgrimida en favor del «justicialismo» se redujo a afirmar que sería inoperante dejar a los jueces ordinarios, sin preparación adecuada, la misión de resolver las intrincadas cuestiones que originan los actos administrativos. En su consecuencia, se implantó la nueva jurisdicción administrativa, con la intención de que actuara con plena independencia y se ocupara tan solo de cuestiones legales, con la esperanza de que, andando el tiempo, asumiría un completo control judicial sobre toda la acción administrativa. Para los hombres que idearon el sistema, especialmente para su principal arquitecto, Rudolf von Gneist, y para la mayoría de los administrativistas germanos esta creación de un sistema de tribunales administrativos independientes se les antojó la piedra que coronaba el edificio del *Rechtsstaat*; la perfección definitiva del imperio de la ley[35]. El hecho de que todavía quedaran sin cerrar un número de resqui-

cios para lo que efectivamente eran decisiones administrativas arbitrarias, apareció como mero defecto menor, temporal e inevitable, en razón de las condiciones entonces existentes. Los defensores del sistema creían que, si el aparato administrativo había de continuar funcionando, era menester concederle durante cierto tiempo una amplia discreción, hasta tanto se estableciese un cuerpo definitivo de normas de acción.

De la forma antedicha, aunque desde un punto de vista organicista, el establecimiento de tribunales administrativos independientes parecía ser la etapa final de un desarrollo institucional ideado para asegurar el Estado de Derecho, las tareas más difíciles se dejaban para el futuro. La superposición de un aparato de control judicial sobre una maquinaria burocrática firmemente atrincherada podía llegar a ser efectiva únicamente si la tarea de reglamentar se continuaba de acuerdo con el espíritu que había presidido la concepción del sistema total. Sin embargo, de hecho, el acabado de la estructura elaborada para servir la concepción que sus artífices tenían del Estado de Derecho coincidió más o menos con el abandono de tal ideal. En la época en que se articulaba el nuevo mecanismo se inició una importante mutación de las tendencias intelectuales, que reputaron objetivo principal el abandono de las concepciones del liberalismo y del *Rechtsstaat*. Por los años 70 y 80, cuando en los estados germánicos (y también en Francia) el sistema de tribunales administrativos alcanzó su configuración final, comenzó a ganar fuerza el nuevo movimiento en pro del socialismo de Estado y del Estado-providencia. En consecuencia, se abandonó el impulso de perfeccionar la concepción del gobierno limitado mediante las nuevas instituciones ideadas para atenuar a través de una legislación gradual los poderes discrecionales todavía poseídos por la Administración. La pretensión ahora se cifraba en ampliar aquellos resquicios que habían quedado en el recién creado sistema, eximiendo explícitamente de los métodos judiciales de revisión

las facultades discrecionales exigidas por las nuevas tareas del gobierno.

Tal y como acabamos de explicar, el logro germánico demostró ser más considerable en la teoría que en la práctica, si bien su significación no debe ser menospreciada. Los alemanes fueron el último pueblo alcanzado por la marea liberal antes de que esta comenzara a descender; ahora bien, también fueron los que más sistemáticamente exploraron y asimilaron las experiencias de Occidente, aplicando deliberadamente sus lecciones a los problemas del Estado administrativo moderno. El concepto de *Rechtsstaat* que desarrollaron fue la resultante directa de la vieja idea del imperio de la ley en una nación donde el principal órgano precisado de control era un complejo aparato administrativo más bien que un monarca o una legislatura[36], y aunque las nuevas concepciones y realizaciones nunca arraigaron firmemente, en algunos aspectos representan la última etapa de un continuo progreso e incluso quizá estén mejor adaptadas a los problemas de nuestro tiempo que muchas de las instituciones más viejas. Dado que hoy el poder del administrador profesional es la principal amenaza a la libertad individual, las instituciones desarrolladas en Alemania con el propósito de controlar a dicho administrador merecen un examen más cuidadoso.

8. Concepto inglés de la tradición continental

Una de las razones por las que los desarrollos germánicos aludidos no recibieron mucha atención, consistió en que, hacia el final del pasado siglo, las condiciones que prevalecían en Alemania y en cualquier otra nación del continente entrañaban un agudo contraste entre la teoría y la práctica. En principio, el ideal del imperio de la ley había sido reconocido desde mucho tiempo atrás; y aunque la efectividad de uno de los avances institucionalmente importantes, los tribunales administrativos, estaba en cierta manera limitada, constituía una contribución valiosa con vistas a la solución de nuevos problemas. Sin embargo, en el cor-

to tiempo concedido al reciente experimento para que desarrollara sus nuevas posibilidades, algunos de los rasgos de las condiciones antiguas nunca desaparecieron por completo, y el progreso hacia un Estado benefactor, que comenzó en el continente mucho antes que en Inglaterra o en los Estados Unidos, revistió pronto nuevos caracteres que difícilmente podían reconciliarse con el ideal de gobierno bajo la ley.

En los tiempos que precedieron inmediatamente a la primera guerra mundial, cuando la estructura política de los países continentales y anglosajones había llegado a ser más similar, un inglés o un americano que observara la práctica diaria en Francia o en Alemania hubiese sentido que todavía la situación estaba muy lejos de reflejar el Estado de Derecho. Las diferencias entre los poderes y la conducta de la policía en Londres y en Berlín —para mencionar un ejemplo a menudo citado— parecía tan grande como siempre; y aunque los signos de desarrollo que habían tenido lugar en el continente comenzaban a aparecer en los países occidentales, un agudo observador americano podía todavía describir la diferencia básica del final del siglo XIX de la siguiente forma: «En algunos casos —incluso en Inglaterra— es verdad que al agente de la Administración Local se le han concedido por estatuto poderes para implantar regulaciones. Los funcionarios gubernamentales locales (en Gran Bretaña) y nuestras juntas de sanidad constituyen ejemplo de ello; sin embargo, tales casos son excepcionales, y la mayoría de los anglosajones se percatan de que dicho poder es arbitrario en su naturaleza y no debería ampliarse más allá de lo que sea absolutamente necesario»[37].

Dentro de este clima, A. V. Dicey, en una obra que ha llegado a ser clásica[38] declaró de nuevo la concepción tradicional del imperio de la ley, de una manera tal, que pudo regir todas las discusiones posteriores y establecer un contraste con la situación del continente. La descripción que hizo fue, sin embargo, en cierta manera, errónea. Partiendo del supuesto aceptado e inne-

gable de que el imperio de la ley prevalecía solo imperfectamente en el continente, y persuadido de que ello se relacionaba en cierta manera con el hecho de que la coacción administrativa se hallara todavía, en gran medida, libre de revisión judicial, hizo de la posibilidad de revisar los actos administrativos por tribunales *ordinarios* su principal piedra de toque. Resultó que Dicey había conocido solamente el sistema francés de jurisdicción administrativa (e incluso más bien de un modo imperfecto)[39] ignorando prácticamente los desarrollos germánicos. Con respecto al sistema francés, en ese momento podían estar justificadas hasta cierto punto las críticas severas, aunque incluso entonces el *Consejo de Estado* había iniciado ya un proceso evolutivo que, como ha sugerido un moderno observador, «podía con el tiempo lograr éxito en las tareas de emplazar todos los poderes discrecionales de la Administración… al alcance del control judicial»[40]. Ahora bien, tales críticas eran ciertamente inaplicables al *principio* de los tribunales administrativos germánicos, en razón a que dichos tribunales habían sido organizados desde su creación como cuerpo judicial independiente con el propósito de asegurar ese imperio de la ley que Dicey estaba tan ansioso de preservar.

Verdad es que en 1885, cuando Dicey publicó sus famosas *Lectures Introductory to the Study of the Law of the Constitution*, los tribunales administrativos germanos se hallaban en plena organización y el sistema francés acababa de recibir su forma definitiva. Sin embargo, la «falta fundamental» de Dicey, «tan importante que es difícil comprender o excusar en un escritor de su talla»[41], había tenido la más desafortunada consecuencia. La propia idea de tribunales administrativos separados de los restantes tribunales —e incluso el término «ley administrativa»—, llegó a considerarse en Inglaterra (y, en menor extensión, en Estados Unidos) como la negación del Estado de Derecho. De esta manera, Dicey, en su deseo de reivindicar el imperio de la ley tal y como él lo entendía, bloqueó efectivamente el desarrollo que pudo haber

ofrecido la mejor probabilidad de preservarlo. No pudo detener, en el mundo anglosajón, el crecimiento de un aparato administrativo similar al que existía en el continente, pero contribuyó mucho a impedir o retrasar el desarrollo de instituciones que hubieran sujetado la nueva maquinaria burocrática a un control efectivo.

CAPÍTULO XIV

Las garantías de la libertad individual

Con el tiempo, por esta pequeña brecha podría escapar la libertad del individuo.

JOHN SELDON[1]

1. El imperio de la ley

Ha llegado el momento de intentar tejer los distintos hilos históricos y definir sistemáticamente las condiciones esenciales de la libertad bajo la ley. La humanidad ha aprendido mediante largas y penosas experiencias que la ley de la libertad debe poseer ciertos atributos[2]. ¿Cuáles son estos?

En primer lugar, subrayaremos que, puesto que el Estado de Derecho significa que el gobierno no debe ejercer nunca coacción sobre el individuo excepto para hacer cumplir una ley conocida[3], ello constituye una limitación de los poderes de todos los gobiernos, sin excluir los de las asambleas legislativas. Se trata de una doctrina referente a lo que la ley debe ser y que afecta a los atributos generales que han de poseer las leyes particulares y tiene importancia porque, hoy en día, el concepto del Estado de Derecho se confunde a veces con el requisito de la mera legalidad en todos los actos de gobierno. El imperio de la ley presupone, desde luego, completa legalidad, pero sin que ello sea suficiente. Si una ley concede al gobierno poder ilimitado para actuar a su gusto y capricho, todas sus acciones serán legales, pero

no encajarán ciertamente dentro del Estado de Derecho. El Estado de Derecho, por tanto, es también más que el constitucionalismo y requiere que todas las leyes se conformen con ciertos principios.

De la circunstancia de que el imperio de la ley implique una limitación sobre toda la legislación se deduce que dicho imperio, por sí mismo, no constituye ley en igual sentido que lo son las leyes promulgadas por el legislador. Las previsiones constitucionales pueden hacer que las infracciones del Estado de Derecho sean más difíciles y puedan ayudar a impedir violaciones inadvertidas por la rutina legislativa[4]; sin embargo, el legislador último no puede nunca limitar sus propios poderes mediante ley, debido a que siempre puede derogar cualquier ley que haya promulgado[5]. El imperio de la ley, por tanto, no es una regla legal, sino una regla referente a lo que la ley debe ser, una doctrina metalegal o un ideal político[6]. El imperio de la ley será efectivo solo en tanto en cuanto el legislador se sienta ligado por él. En una democracia esto significa que el Estado de Derecho no prevalecerá a menos que la moral tradicional de la comunidad esté constituida por un ideal común e incuestionablemente aceptado por la mayoría[7].

Lo que acabamos de señalar hace especialmente ominoso el persistente ataque al principio del Estado de Derecho. El peligro se agranda aún más porque muchas de las aplicaciones del Estado de Derecho son asimismo ideales a los que nos aproximamos, pero que nunca podemos realizar por completo. Si el ideal del imperio de la ley constituye elemento firme de la opinión pública, la legislación y la jurisdicción tenderán a aproximarse más y más íntimamente a él. Ahora bien, si dicho ideal se presenta como impracticable e incluso indeseable y los ciudadanos dejan de esforzarse en verlo implantado, rápidamente desaparecerá y tal sociedad caerá velozmente en un estado de arbitraria tiranía. No

otra cosa ha ocurrido en todo el mundo occidental durante las dos o tres generaciones últimas.

Es también importante recordar que el Estado de Derecho frena al gobierno tan solo en sus actividades coactivas[8], actividades que nunca deben ser las únicas funciones de los poderes públicos. Incluso para hacer cumplir la ley, el gobierno requiere un aparato de recursos personales y materiales que debe administrar y existen campos enteros de actividades propias del Estado, como, por ejemplo, en el ámbito de la política exterior, donde normalmente el problema de la compulsión sobre los ciudadanos no se registra. En su momento volveremos sobre esta distinción entre actividades coactivas y no coactivas del gobierno. Por ahora, lo más importante es lo que se refiere a la relación del Estado de Derecho con las funciones coercitivas.

El principal medio de coacción a disposición del poder público es el castigo. Bajo el imperio de la ley, le es lícito, mediante los métodos punitivos, invadir la esfera privada que protege a determinada persona, si esta ha quebrantado una regla general promulgada debidamente. El principio *nullum crimen nulla poena sine lege*[9] es, por tanto, la consecuencia más importante del Estado de Derecho. Ahora bien, por mucho que, a primera vista, la anterior declaración pueda parecer clara y definida, origina una legión de dificultades si preguntamos lo que exactamente se entiende por «ley». Ciertamente que no se satisfaría el principio si la ley dijera meramente que quienquiera que desobedeciese las órdenes de alguna autoridad sería castigado de una manera específica. Incluso en los países más libres, la ley, a menudo, provee a tales actos de coacción. Probablemente no existe ningún país en que una persona, en determinadas ocasiones —por ejemplo, cuando desobedece a un policía—, no esté sujeta a castigo por «actos realizados en perjuicio público» o por «perturbar el orden público» o «por resistencia a los agentes de la autoridad». Por tanto, no llegaremos a entender por completo ni siquiera este as-

pecto crucial de la doctrina, sin detenernos a analizar el conjunto de principios que, reunidos, hacen posible el imperio de la ley.

2. Requisitos de la auténtica ley

Hemos visto anteriormente que el ideal del Estado de Derecho presupone una concepción muy definida de lo que se entiende por ley y que no todos los actos que emanan de la autoridad legislativa son leyes en tal sentido[10]. En la práctica corriente, todo lo que promulga de manera apropiada la autoridad legislativa se denomina ley. Ahora bien, en el sentido formal de la palabra[11], tan solo una pequeña proporción de las leyes existentes es sustantiva (o «material») y regula las relaciones entre personas privadas o entre tales personas y el Estado. La gran mayoría de las denominadas leyes son más bien instrucciones que proceden del Estado y se dirigen a sus funcionarios determinando la forma en que dichos servidores han de regir el aparato del gobierno y los medios que se hallan a su disposición. Hoy en día, en todas partes, la tarea de administrar el uso de dichos medios y de establecer las reglas que el ciudadano debe observar competen a la propia legislatura. Tal sistema de negocios públicos, aunque sea el establecido, no tiene por qué ser el necesario. No podemos dejar de preguntarnos si sería deseable impedir que los dos tipos de decisiones se confundieran[12], confiando la tarea de establecer reglas generales y la de dar órdenes tanto a la Administración como a organismos representativos distintos y sometiendo sus decisiones a una revisión judicial independiente de forma tal que nadie pudiera traspasar los debidos límites. Aunque deseemos que ambas clases de decisiones estén sujetas a control democrático, ello no significa que este último pertenezca a la misma asamblea[13].

Los sistemas actuales contribuyen a oscurecer el hecho de que, aunque el gobierno tenga que administrar los medios puestos a su alcance (incluyendo los servicios de todos aquellos contratados para llevar a cabo sus instrucciones), ello no significa que de-

ba administrar de manera similar los esfuerzos de los ciudadanos privados. Lo que distingue a una sociedad libre de otra carente de libertad es que en la primera el individuo tiene una esfera de acción privada claramente reconocida y diferente de la esfera pública; que asimismo, no puede recibir cualesquiera clase de órdenes, y que solamente puede esperarse de él que obedezca las reglas que son igualmente aplicables a todos los ciudadanos. De lo que el hombre libre puede presumir es de que, mientras se mantenga dentro de los límites fijados por las leyes, no tiene necesidad de solicitar permiso de nadie ni de obedecer orden alguna. Dudo que ninguno de nosotros pueda pretender esto en la actualidad.

Las normas generales y abstractas que constituyen las leyes en sentido sustantivo son, esencialmente, como hemos visto, medidas a largo plazo referentes a casos todavía desconocidos y carentes de referencias a personas, lugares u objetos particulares. Tales leyes deben aludir a efectos venideros y no tener jamás carácter retroactivo. Se trata de un principio casi universalmente aceptado, pero no siempre llevado a la práctica y constituye un buen ejemplo de esas reglas metalegales que deben observarse para que el Estado de Derecho sea efectivo.

3. Las garantías de la libertad individual

El segundo atributo principal requerido por las verdaderas leyes es que sean conocidas y ciertas[14]. Difícilmente puede exagerarse la importancia que la certeza de la ley tiene para el funcionamiento suave y eficiente de la sociedad libre. Probablemente, no existe otro factor que haya contribuido más a la prosperidad de Occidente que el prevalecimiento de la certeza de la ley[15]. Nada altera el que la completa certeza de la ley sea un ideal al que tratemos de acercarnos aunque nunca lo logremos perfectamente. Está de moda conceder escasa importancia al alcance logrado de hecho por tal certeza y hay razones comprensibles por las que los jurisperitos, preocupados principalmente por la mate-

ria procesal, se muestran poco propicios a aceptar tal atributo. Normalmente, tales profesionales se ocupan de casos cuyos resultados son inciertos. Ahora bien, el grado de certeza de la ley debe ser enjuiciado tomando en consideración las disputas que no acaban en litigios, puesto que los resultados son prácticamente ciertos tan pronto como se examina la postura legal. Son los casos que nunca se ventilan ante los tribunales, y no los que estos últimos resuelven, los que dan la medida de la certeza de la ley. La tendencia moderna a exagerar la falta de certeza forma parte de la campaña contra el imperio de la ley, que examinaremos más adelante[16].

El punto esencial es la posibilidad de predecir las decisiones de los tribunales y no que todas las reglas que las determinan se puedan manifestar mediante palabras. Reiterar que las acciones de los tribunales estén de acuerdo con reglas preexistentes, no es insistir en que todas esas reglas sean explícitas; en que hayan sido escritas de antemano utilizando tales o cuales palabras. Hacer hincapié en esto último supondría ciertamente luchar por un ideal inalcanzable. Hay «reglas» a las que nunca puede darse una forma explícita. Muchas de esas reglas se reconocerán solamente porque conducen a decisiones coherentes y predecibles, y lo serán por aquellos a quienes sirvan de guía, todo lo más como manifestaciones del «sentido de justicia»[17]. Psicológicamente, el razonamiento legal no consiste en silogismos explícitos y las premisas mayores, a menudo, no serán explícitas[18]. Muchos de los principios generales de los que dependen las conclusiones estarán únicamente implícitos en el cuerpo de ley formulada y tendrán que ser descubiertos por los tribunales. Esto, sin embargo, no es una peculiaridad del razonamiento legal. Probablemente, todas las generalizaciones que podemos formular dependen de otras generalizaciones todavía más altas que no conocemos explícitamente, pero que, no obstante, gobiernan el funcionamiento de nuestra inteligencia. Aunque tratemos siempre de descubrir los

principios más generales sobre los que descansan nuestras decisiones, por naturaleza nos sumiremos, probablemente, en un proceso que no tiene fin y que nunca podrá completarse.

4. Generalidad e igualdad

El tercer requisito de la ley verdadera es la igualdad y reviste trascendencia análoga a la de los otros dos, si bien resulta mucho más difícil de definir. El que una ley se aplique igualmente a todos, no solo significa que sea general en el sentido ya expuesto. Una ley puede ser perfectamente general refiriéndose solamente a las características formales de las personas afectadas e incluso haciendo previsiones diferentes para las distintas clases de personas[19]. Algunas de tales clasificaciones, incluso dentro del grupo de ciudadanos totalmente responsables, son claramente inevitables. Ahora bien, la clasificación en términos abstractos puede llevarse hasta tal punto que, de hecho, la clase singularizada se componga solamente de determinadas personas conocidas o incluso de un solo individuo[20]. Debe admitirse que, a pesar de los muchos intentos ingeniosos de resolver este problema, no se ha encontrado un criterio enteramente satisfactorio que nos diga siempre el tipo de clasificación compatible con la igualdad ante la ley. Afirmar, como a menudo se hace que la ley no debe hacer distinciones irrelevantes o que no debe discriminar entre personas por razones que no tienen conexión con el propósito legal[21], apenas si es algo más que soslayar el problema.

Aunque la igualdad ante la ley sea uno de los ideales que indican la dirección sin determinar totalmente un objetivo —que puede, por tanto, quedar siempre fuera de nuestro alcance—, ello no significa que se trate de algo carente de sentido. Ya hemos mencionado un requisito importante que debe satisfacerse; es decir, que los pertenecientes a cualquier grupo singularizado reconozcan la legitimidad de la distinción tanto como los que permanecen fuera de dicho grupo. En la práctica tiene asimismo idéntica importancia el que nos preguntemos si podemos o no

predecir la manera cómo una ley afectará a determinados individuos. De la misma forma, el ideal de igualdad de la ley tiende a perfeccionar las posibilidades de ciudadanos todavía desconocidos y no a beneficiar o a dañar a personas conocidas y de una manera predecible.

A veces se afirma que la ley, además de general e igual, dentro del Estado de Derecho, también debe ser justa. Ahora bien, aunque no existe duda de que para su efectividad la ley ha de ser aceptada como justa por la mayoría del pueblo, es problemático que poseamos otro criterio formal de justicia distinto del de la generalidad e igualdad, a no ser que podamos experimentar dicha ley examinando su conformidad con reglas más universales que, aunque quizá no estén escritas, se aceptan con carácter de generalidad una vez que han sido formuladas. En el caso de una ley limitada a regular las relaciones entre diferentes personas y que no interfiere con lo puramente privado de un individuo, la determinación de su compatibilidad con el reinado de la libertad carece de otra piedra de toque que no sea su generalidad e igualdad. Verdad es que «tal ley puede ser mala e injusta, pero su formulación general y abstracta reduce este peligro a un mínimum. El carácter protector de la ley, su propia *raison d'etre*, ha de encontrarse en su generalidad»[22].

A menudo no se reconoce que las leyes generales e iguales proporcionan la más efectiva protección contra la infracción de la libertad individual, y ello se debe principalmente al hábito de conceder tácita excepción al Estado y sus agentes y a la presunción de que el gobierno tiene poder para concederla asimismo a los individuos. El Estado de Derecho requiere no solamente que el gobernante haga cumplir la ley a los otros y que tal función constituya auténtico monopolio, sino que actúe de acuerdo con la misma ley y, por lo tanto, esté limitado de la misma manera que una persona privada[23]. El hecho de que las leyes se apliquen

igualmente a todos, gobernantes incluidos, es lo que hace improbable la adopción de reglas opresivas.

5. Separación de poderes

Sería humanamente imposible separar de modo efectivo la promulgación de nuevas normas generales y su aplicación a casos particulares, a menos que dichas funciones fueran realizadas por cuerpos o personas distintas. Esta parte de la doctrina de la separación de poderes[24] debe ser considerada como integrante del Estado de Derecho. Las leyes no pueden elaborarse teniendo en el pensamiento casos concretos; tampoco los casos particulares pueden decidirse a la luz de nada que no sea una norma general, aún cuando no haya sido explícitamente formulada y, en su consecuencia, necesite ser descubierta. Ello exige jueces independientes y ajenos a los transitorios objetivos de la acción del poder público. Lo fundamental es que ambas funciones se desarrollen separadamente por cuerpos coordinados antes de que pueda determinarse si la coacción ha de utilizarse en un caso concreto.

Una cuestión mucho más difícil es la de decidir si, bajo la estricta aplicación del imperio de la ley, el ejecutivo o la administración ha de reputarse poder separado y distinto, coordinado en términos de igualdad con los otros dos. Desde luego hay casos en que la administración debe ser libre para actuar como estime conveniente. Bajo el Estado de Derecho, sin embargo, tal circunstancia no concurre cuando se trata de ejercitar las funciones coactivas en relación con los ciudadanos. El principio de separación de poderes no ha de significar que la administración, en sus tratos con los particulares, no se halle en todo momento sujeta a las normas legales elaboradas por el parlamento y aplicadas por tribunales independientes. La afirmación de tal poder es la misma antítesis del Estado de Derecho. Aunque dentro de cualquier sistema funcional la administración, indudablemente, ha de hallarse investida de facultades que no pueden quedar sometidas a tribunales independientes, tales facultades no han de incluir «po-

der sobre la persona y la propiedad». El Estado de Derecho requiere que el objetivo en su acción coactiva esté ligado por normas que prescriban no solamente cuándo y cómo puede usar la coacción, sino también de qué manera ha de hacerlo. La única forma de establecer las necesarias garantías al efecto consiste en someter cualquier acción de la índole aludida a la revisión judicial.

El que las normas a que debe atenerse la administración sean establecidas por la legislatura o el que esta función sea delegada en otro cuerpo es, sin embargo, materia de conveniencia política[25]. Tal cuestión no afecta directamente al principio del imperio de la ley, sino más bien a lo relacionado con el control democrático de las funciones de gobierno. En lo que respecta al principio del imperio de la ley no hay objeción a la delegación de la misión legislativa. Claramente, la delegación del poder de reglar a los cuerpos legislativos locales, tales como Asambleas provinciales o Consejos municipales, es incuestionable desde cualquier punto de vista. Incluso la delegación de este poder a alguna autoridad no electiva no es necesariamente contraria al Estado de Derecho en tanto en cuanto tal autoridad esté obligada a anunciar tales reglas antes de su aplicación. En los tiempos modernos, el problema del tan extendido uso de la delegación de poder no consiste en que el poder de establecer normas generales sea delegado, sino en que las autoridades administrativas reciban efectivamente poder para manejar la coacción sin sujeción a reglas, pues es imposible formular normas generales que sirvan de guía inequívoca al ejercicio de tal función. Esta clase de «delegación» no significa que la decisión de las autoridades en un caso particular reciba la formal voluntad de la ley, es decir, que haya de ser aceptada por los tribunales como legal. Lo que a menudo se denomina «delegación del poder de establecer normas legales» no es, frecuentemente, delegación del poder a tal efecto —cosa que podría ser antidemocrática o políticamente imprudente—, sino

delegación de la autoridad para dar fuerza de ley a sus decisiones, como si se tratara de aquellos actos de la legislatura que han de ser incuestionablemente aceptados por los tribunales.

6. Discrecionalidad administrativa

Todo lo anterior nos conduce a lo que en tiempos modernos ha llegado a constituir el punto crucial, es decir, los límites legales a las facultades discrecionales de los órganos administrativos. Aquí radica precisamente «la pequeña brecha por la que en su momento la libertad humana puede escaparse».

La discusión de este problema se ha embrollado con la confusión reinante a propósito del significado del término «discrecionalidad». Primeramente utilizamos la palabra haciendo referencia al poder del juez para interpretar la ley. Ahora bien, la autoridad para interpretar una regla no es la discrecionalidad en el sentido relevante para nosotros. La tarea del juez consiste en descubrir las implicaciones que contiene el espíritu del sistema total de normas válidas de derecho y expresar, siempre que sea necesario, como regla general, lo que no se declaró explícita y previamente por el legislador o por el tribunal. Que en esta tarea de hermenéutica el juez carece de discrecionalidad en el sentido de poder seguir su propia voluntad y perseguir fines concretos particulares, se deduce del hecho de que dichas interpretaciones de la ley pueden someterse a revisión por un tribunal superior; el que la sustancia de una decisión pueda estar o no sujeta a revisión por otro cuerpo que necesite conocer solamente las reglas existentes y los hechos del caso, es probablemente la mejor prueba de si la decisión está limitada por una regla o ha sido abandonada al arbitrio judicial. Una particular interpretación de la ley puede someterse a debate y a veces resultar imposible llegar a una conclusión totalmente convincente, pero ello no altera el hecho de que la disputa sea resuelta mediante una invocación a las normas y no por un simple acto de voluntad.

En un sentido diferente, y para nuestro propósito igualmente irrelevante, la discrecionalidad es un problema que se refiere a la relación entre el principal y el agente a través de la total jerarquía del gobierno. En cualquier nivel, desde las relaciones entre la asamblea soberana y los encargados de dirigir los departamentos administrativos, descendiendo sucesivamente a través de la organización burocrática, el problema que surge es hasta qué grado la autoridad del gobernante debe ser delegada en un funcionario determinado o en un determinado sector de la administración. Puesto que la asignación de concretas tareas a determinadas autoridades está decidida por la ley, la cuestión de lo que una precisa agencia tiene derecho a hacer o qué grado de poderes del gobierno se le permite ejercer, se conoce a menudo como el problema de lo discrecional. Es evidente que no todos los actos de gobierno pueden estar limitados por reglas fijas y de que a cada nivel de jerarquía del Estado debe concederse considerable facultad discrecional que compartirán las agencias subordinadas. En tanto en cuanto el gobierno administra sus recursos para los fines que originalmente se pretendía conseguir mediante el uso de tales recursos, existen fuertes razones para concederle igual facultad de decidir como la gerencia de cualquier negocio requiera en circunstancias similares. Como Dicey ha señalado, «en la gerencia de sus asuntos propiamente dichos, el gobierno precisa la libertad de acción que necesariamente disfruta cada ser humano en la gerencia de sus propios y personales intereses»[26]. Puede muy bien ocurrir que los cuerpos legislativos actúen con extremado celo al limitar la discrecionalidad de las agencias administrativas, impidiendo su eficiencia. Es posible que esto resulte inevitable hasta cierto grado. Probablemente sea necesario que las organizaciones burocráticas estén limitadas por normas en mayor grado del que se aplica a la vida mercantil, pues les falta esa prueba de eficiencia que implica el obtener beneficios de naturaleza empresaria[27].

La cuestión de las facultades discrecionales, por afectar directamente al imperio de la ley, no atañe a la limitación de poderes de determinadas agencias administrativas, sino a la del propio gobierno considerado en conjunto. Se trata de un problema de esfera de acción de la administración en general. Nadie discute que el gobierno deba ejercitar un alto grado de discrecionalidad para hacer eficiente uso de los medios de que dispone; sin embargo, hay que repetir que bajo el imperio de la ley el ciudadano privado y sus bienes no son objeto de interferencia por parte del poder público, ni un medio al alcance del gobernante. El problema de la discrecionalidad únicamente se hace relevante para nosotros cuando la administración interviene la esfera de acción privada del ciudadano; y el principio del imperio de la ley significa, en efecto, que las autoridades administrativas no tienen poderes discrecionales a dicho respecto.

Al actuar bajo el imperio de la ley, las agencias administrativas tendrán que ejercitar a menudo la discreción de la misma forma que la ejercita el juez al interpretar la ley. Ahora bien, tal facultad discrecional puede y debe quedar controlada mediante la posibilidad de revisión, por un tribunal independiente, de las resoluciones adoptadas. Ello significa que la decisión tiene que ser deducible de las normas jurídicas y de aquellas circunstancias a las que se refiere la ley y que pueden conocer las partes afectadas. La decisión no debe venir influida por cualquier especial conocimiento poseído por el gobierno o por propósitos momentáneos de este o incluso por determinados valores que el gobierno concede a diferentes objetivos concretos, incluidas las preferencias que pueda tener respecto a las consecuencias para los diferentes individuos[28].

Llegado a este punto, el lector que aspire a entender de qué forma puede preservarse la libertad en el mundo moderno debe prepararse a considerar un punto legal aparentemente sutil cuya crucial importancia no se aprecia a menudo. Aunque todas las

naciones civilizadas prevén la posibilidad de apelar a los tribunales contra las decisiones administrativas, tales previsiones, a menudo, hacen referencia tan solo a la cuestión de si una autoridad tuvo derecho a hacer lo que hizo. Ya hemos visto, sin embargo, que, si la ley dice que todo lo que hizo cierta autoridad es legal, los tribunales no pueden impedirle que haga cuanto desee. Implica el Estado de Derecho que los tribunales tengan poder para decidir si la ley prohibía una acción particular realizada por la autoridad; en otras palabras: siempre que la acción administrativa interfiera la acción privada del individuo, el juez no solo ha de hallarse facultado para decidir si una acción particular fue *infra vires* o *ultra vires*, sino también si la sustancia de la decisión administrativa está de acuerdo con lo que la ley exigía. Solamente en este caso se puede impedir la discrecionalidad administrativa.

Las condiciones relacionadas, como es lógico, no se aplican a la autoridad administrativa que trata de obtener resultados particulares con los medios a su disposición[29]. Pertenece, sin embargo, a la esencia del imperio de la ley el que los ciudadanos y su patrimonio no constituyan, en el sentido antes mencionado, medios a disposición del gobernante. Donde haya de usarse la coacción tiene que serlo únicamente de acuerdo con reglas generales, y la justificación de cada acto particular de coacción derivará de tales reglas. Para asegurarlo así tiene que existir cierta autoridad cuya preocupación sean las normas y no los fines temporales del gobierno; cierta autoridad que legítimamente pueda decidir no solamente si otra autoridad se hallaba facultada para actuar como lo hizo, sino si lo que hizo constituía una exigencia legal.

7. Las garantías de la libertad individual

La comprensión de los problemas que ahora nos ocupan se concreta en ocasiones a examinar el contraste entre legislación y política. Si el término política se define apropiadamente, podremos expresar nuestro punto principal diciendo que la compulsión solamente se admite cuando se sujeta a normas y no cuando

constituye un medio para lograr objetivos particulares de la política del momento. Ahora bien, tal declaración es en cierta manera equívoca, pues el término política se usa también en un sentido más amplio que comprende toda la legislación. En tal sentido, la legislación es el instrumento principal de la política a largo plazo, de forma que al aplicar la ley se pone en práctica una política que fue determinada con anterioridad.

Una mayor fuente de confusión la constituye el hecho de que, dentro de la ley misma, la expresión «política general» se usa comúnmente para describir ciertos principios esenciales que a menudo no están establecidos como normas escritas, pero se sobreentienden como calificativos de la validez de reglas más particulares[30]. Cuando se dice que la política de la ley consiste en proteger la buena fe, preservar el orden jurídico o considerar inexistentes los contratos que contienen propósitos inmorales, se hace referencia todavía a reglas, pero a reglas que se manifiestan en forma de ciertos fines permanentes de gobierno, más bien que revistiendo el carácter de normas de conducta, y significa que, dentro de los límites de los poderes dados al gobierno, este debe actuar para que se alcancen los mencionados fines. La razón de que en tal caso se use el término política parece ser el sentimiento de que la concreción de los fines perseguidos se halla en conflicto con el concepto de ley como regla abstracta. Aunque el mencionado razonamiento sirva para explicar la práctica, claramente se deduce que el actuar así no carece de peligro.

La política contrasta directamente con la legislación cuando significa la persecución por el Estado de objetivos específicos y siempre cambiantes de cada día. Precisamente, la administración se preocupa grandemente de la ejecución de la política en el sentido que acabamos de señalar. Su tarea consiste en la dirección y asignación de recursos que los poderes públicos facilitan para atender las necesidades constantemente cambiantes de la comunidad. Todos los servicios que el Estado presta a sus ciudadanos,

desde la defensa nacional al mantenimiento y construcción de carreteras y caminos, desde las precauciones sanitarias a la vigilancia de las calles, necesariamente son de dicha clase. Para tales tareas se asignan medios definidos y servidores pagados y la administración tiene que decidir constantemente la tarea inmediata y urgente y los medios que han de utilizarse. Los administradores profesionales adscritos a tales quehaceres tienden, inevitablemente, a poner cuanto puedan al servicio de los fines públicos que persiguen. El Estado de Derecho, hoy en día, es tan importante porque constituye una gran protección del ciudadano privado contra la tendencia siempre creciente del mecanismo burocrático a absorber la esfera de acción privada propia del individuo. En última instancia, el Estado de Derecho significa que las agencias a quienes se confían tales tareas especiales no puedan ejercer para su propósito ningún poder soberano (ningún *Hoheitsrechte*, como dicen los alemanes), sino que han de limitarse a los medios que especialmente les fueron al efecto concedidos.

8. Derechos y libertades civiles

Bajo el reinado de la libertad, la libre esfera individual incluye todas las acciones que no han sido explícitamente prohibidas por una ley general. Hemos visto que se consideró especialmente necesaria la protección de algunos de los más importantes derechos privados contra las intromisiones de la autoridad; también hemos visto hasta qué punto se sintió el temor de que la expresa enumeración de algunos de tales derechos pudiera interpretarse en el sentido de que solamente los relacionados disfrutaban de la especial protección de la constitución. Dichos temores han demostrado estar bien fundados. En conjunto, sin embargo, la experiencia parece confirmar que, a pesar de sus lagunas, las declaraciones de derechos suministran una protección importante a ciertos derechos que fácilmente pueden ser puestos en peligro. Hoy en día tenemos que estar especialmente enterados de que, como resultado de los cambios tecnológicos que crean cons-

tantemente nuevas amenazas potenciales a la libertad individual, no puede considerarse como exhaustiva ninguna lista de derechos protegidos[31]. En la era de la radio y la televisión, el problema del libre acceso a la información ya no es un problema de libertad de prensa; en la era en que las drogas o las técnicas psicológicas pueden utilizarse para controlar las acciones de una persona, el problema de la libertad personal ya no es cuestión contra restricciones de tipo físico. El problema de la libertad de movimiento logra un nuevo significado cuando el viaje al extranjero se ha hecho imposible para aquellos a quienes las autoridades de su propio país no estén dispuestas a conceder pasaporte.

Lo que comentamos asume la máxima importancia al considerar que probablemente nos hallamos en el umbral de una era en la que las posibilidades tecnológicas de control de la mente progresan sin duda con notable rapidez, y los que en un principio pudieran parecer poderes beneficiosos o inocuos sobre la personalidad humana, el día de mañana podrá utilizarlos sin límite el gobernante. Es muy posible que la mayor amenaza de la libertad humana surja en el futuro. Pudiera no estar lejano el día en que la autoridad, mediante la adición de drogas apropiadas al agua del abastecimiento público o mediante otro sistema similar, será capaz de exaltar, deprimir, estimular o paralizar las mentes de toda la población, al servicio de sus propósitos[32]. Si las declaraciones de derechos han de conservar algún sentido, precisa reconocer, ante todo, que su intención estribó en proteger al individuo contra todas las infracciones vitales de su libertad y que, por lo tanto, es presumible que contengan una cláusula general protectora de tales inmunidades —de hecho disfrutadas ya por las gentes en el pasado— contra la interferencia gubernamental.

En última instancia, las garantías legales de ciertos derechos fundamentales no son otra cosa que parte de la salvaguarda de la libertad individual que proporciona el constitucionalismo y no pueden dar mayor seguridad contra las infracciones legislativas

de la libertad que las propias constituciones. Como ya hemos visto, solamente conceden protección contra la acción apresurada e imprevisora de la legislación ordinaria y no pueden impedir ninguna supresión de derechos por la deliberada acción del supremo legislador. La única garantía contra esto estriba en que la oposición pública advierta claramente los correspondientes peligros. Tales declaraciones constitucionales tienen interés, sobre todo, porque hacen que las gentes se percaten del valor que tienen tales derechos individuales, induciéndoles a integrarlos en el común credo político y a defenderlos incluso cuando no comprendan plenamente su significado.

9. Requisitos para interferir

Hasta el momento hemos presentado dichas garantías de libertad individual como si fueran derechos absolutos que no pueden infringirse nunca. De hecho significa únicamente que el normal funcionamiento de la sociedad se basa en ellas y que el prescindir de las mismas requiere especial justificación. Ahora bien, incluso los principios más fundamentales de la sociedad libre pueden sacrificarse temporalmente cuando se trata de preservar a la larga la libertad, como ocurre con ocasión de los conflictos bélicos. Existe un amplio acuerdo en cuanto a la necesidad que tiene el gobierno de tales poderes de emergencia en dichos momentos, así como sobre las consiguientes salvaguardas contra el abuso.

No se trata de considerar ahora la necesidad ocasional de suprimir algunas de las libertades civiles mediante la suspensión del *habeas corpus* o la proclamación del estado de alarma, sino de las condiciones en que pueden infringirse, ocasionalmente, en interés público, los derechos particulares, individuales o de grupos. Difícilmente cabe discutir que incluso derechos tan fundamentales como el de libertad de palabra puedan restringirse en situaciones de «claro y actual peligro», o que el gobierno tenga que ejercitar el derecho de dominio eminente para la expropiación

forzosa de la tierra. Ahora bien, si aspiramos a mantener el Estado de Derecho es necesario que tales acciones se circunscriban a casos excepcionales definidos por la propia ley de forma tal que su justificación no solo no descanse en la decisión arbitraria de ninguna autoridad, sino que pueda ser revisada por un tribunal independiente. En segundo lugar, es inexcusable que el individuo o individuos afectados no sufran daño en sus legítimas pretensiones, sino que sean cumplidamente indemnizados de los perjuicios sufridos como resultado de tal acción.

El principio de «ninguna expropiación sin justa compensación» ha sido reconocido siempre en todo lugar donde ha prevalecido el imperio de la ley; sin embargo, no siempre se admite que constituye elemento integral e indispensable del principio de supremacía de la ley. La justicia, desde luego, lo exige; pero más importante aún es que con ello se garantiza que esas ineludibles intromisiones en la esfera privada se producirán solo en aquellos casos en que de modo indubitado la ganancia pública sea superior al daño provocado por el menosprecio referido al interés individual. El principal propósito del requisito de compensación total es actuar de freno a aquellas intromisiones en la actividad privada de los individuos, arbitrando al propio tiempo un medio para comprobar si el propósito concreto es suficientemente importante como para justificar una excepción al principio sobre el que se apoya el normal funcionamiento de la sociedad. En razón a la dificultad de estimar las ventajas a menudo intangibles de la acción pública y las notorias tendencias del administrador experto a superestimar la importancia del objetivo concreto del momento, parecería incluso deseable que el propietario privado tuviese siempre el beneficio de la duda y que la compensación se fijase tan alta como fuese posible, sin abrir la puerta a francos abusos. En fin de cuentas, lo anterior no significa otra cosa que la necesidad de que la ganancia exceda clara y sustancialmente a la

pérdida, siempre que se conceda una excepción a la regla normal.

10. Garantías formales

Hemos concluido la enumeración de los factores esenciales que juntos conforman el imperio de la ley sin mencionar siquiera esos procedimientos de salvaguarda, tales como el *habeas corpus*, el juicio ante jurado, etc., que a la mayoría de los ciudadanos, en los países anglosajones, se les antoja piedra fundamental de la libertad[33]. Los lectores ingleses y americanos probablemente pensarán que he comenzado la casa por el tejado y que he concentrado mis esfuerzos en aspectos menos trascendentes, dejando de lado lo fundamental. Mi actitud ha sido totalmente deliberada.

De ninguna manera deseo rebajar la importancia de dichos procedimientos de garantía. Su valor, en cuanto atañe a la preservación de la libertad, difícilmente puede exagerarse. Sin embargo, mientras por una parte se reconoce dicha importancia, por otra no se entiende lo que para la efectividad de los procedimientos de garantía supone la aceptación del imperio de la ley tal y como lo hemos definido y que sin tal imperio cualquier mecanismo de salvaguarda resultaría inoperante. No puede negarse que el respeto a aquellos métodos de protección ha facilitado, probablemente, al mundo de habla inglesa la conservación de la concepción medieval del imperio de la ley sobre los hombres; ahora bien, tal circunstancia no prueba que la libertad pueda ser mantenida cuando se tambalea la básica creencia en la existencia de reglas abstractas que obligan, en su actuar, a todas las autoridades. Las formas judiciales pretenden asegurar que las resoluciones se acomoden a normas y no que se adopten según la relativa deseabilidad de fines o valores particulares. Todas las normas procesales en el ámbito del derecho, todos los principios establecidos para proteger al individuo y asegurar la imparcialidad de la justicia, presuponen que las disputas entre individuos o entre individuos y el Estado han de ser resueltas mediante la aplicación

de leyes generales. Están concebidas para que prevalezca la ley, pero carecen de poder para proteger a la justicia cuando aquella, de manera deliberada, entrega la decisión a la discreción de la autoridad. Los procedimientos de salvaguarda únicamente preservan la libertad cuando la ley decide o, lo que es lo mismo, cuando magistrados independientes pronuncian la palabra final.

He concentrado mis esfuerzos en el concepto fundamental de ley que las instituciones tradicionales presuponen, porque creer que mediante la adhesión a las formas externas del procedimiento judicial se fortalece el Estado de Derecho, se me antoja la más grande amenaza a su mantenimiento. No discuto; más bien deseo subrayar que la creencia en el imperio de la ley y la reverencia por las formas externas de la justicia constituyen un todo y que el uno carece de efectividad sin las otras, y viceversa. Hoy, sin embargo, la principal amenaza se dirige contra el imperio de la ley, y precisamente una de las causas decisivas de tal amenaza es la ilusión de que dicho imperio puede conservarse mediante una escrupulosa defensa del aspecto procesal. «La sociedad no ha de salvarse asignando a las formas y reglas de procedimiento judicial funciones que naturalmente no les corresponden»[34]. Usar los arreos de las formas judiciales donde las condiciones esenciales para las decisiones judiciales están ausentes u otorgar a los jueces facultad para decidir casos que no pueden resolverse mediante la aplicación de reglas, dará, en definitiva, origen a que la gente pierda aquel respeto que las normas legales merecen.

CAPÍTULO XV

La política económica y el Estado de Derecho

> La Cámara de Representantes… no debe aprobar ley alguna que no sujete a sus mandatos tanto a los propios parlamentarios y sus partidarios como al resto de la gente. Tal proceder fue siempre un poderoso ingrediente para aglutinar al pueblo y legisladores en compacto bloque. Entre unos y otros crea aquella comunión de intereses, afectos y sentimientos de la que pocos gobiernos suministraron ejemplo, pero sin la cual todos los gobernantes degeneran en tiranos.
>
> JAMES MADISON[1]

1. La libertad individual prohíbe recurrir a ciertos métodos

El clásico argumento en favor de que la libertad señoree la vida mercantil descansa sobre el tácito supuesto de que el imperio de la ley ha de regir aquella y cualesquiera otras actividades. Difícilmente nos percataremos del auténtico significado de la oposición que hicieron al «intervencionismo estatal» hombres como Adam Smith o John Stuart Mill si no la examinamos desde el indicado ángulo. La actitud que tales pensadores adoptaron ha sido, a menudo, torpemente interpretada por quienes no se hallaban familiarizados con dicha concepción básica; y la confusión surgió tanto en Inglaterra como en América en cuanto el con-

cepto de Estado de Derecho ya no se dio por supuesto. La libertad en el ámbito mercantil ha significado libertad amparada por la ley, pero no que los poderes públicos se abstengan de actuar. La «interferencia» o «intervención» estatales —que por razones de principios aquellos tratadistas condenaban— tan solo significaban transgredir la esfera de la acción privada, actividad que precisamente la soberanía de la ley intentaba proteger. Los escritores en cuestión no pretendieron que los poderes públicos hubieran de desentenderse totalmente de los asuntos económicos; afirmaron que existen actuaciones estatales que por principio han de prohibirse, no pudiendo ser justificadas por razones de conveniencia.

Ni Adam Smith ni sus continuadores inmediatos hubieran calificado de interferencia estatal la obligatoriedad de acatar las normas ordinarias de la *common law*; ni tampoco hubieran aplicado, de manera habitual, dicho calificativo a la modificación de las aludidas normas ni a la adopción por el parlamento de nuevas regulaciones que afectaran a todos los ciudadanos por igual y que se pretendiera aplicar indefinidamente. Aun cuando de una manera explícita quizá nunca lo afirmaran, es lo cierto que, en su opinión, la censurable intromisión del gobernante equivalía a poner en marcha el poder coactivo del Estado con el propósito de conseguir determinadas realizaciones, pero al margen de la regular obligatoriedad de las leyes generales[2]. Lo trascendente, sin embargo, no fue el fin perseguido, sino el método empleado. Es posible que aquellos escritores no hubieran considerado ilegítimo ningún fin tratándose de algo querido por el pueblo; sin embargo, excluyeron, como inadmisible en toda sociedad libre, el método de las órdenes y las prohibiciones específicas. Solo indirectamente —desposeyendo al gobierno de ciertos medios a cuyo amparo puede alcanzar determinados objetivos— es posible impedir a los políticos la realización de tales actividades.

Se puede imputar a posteriores economistas no poca responsabilidad por el confusionismo imperante en estas materias[3]. También es verdad que hay buenas razones para creer que cuantas inquietudes experimenta el gobernante de intervenir en el ámbito económico son sospechosas y que, sobre todo, existe una fuerte prevención contra la directa participación estatal en la actividad mercantil. Ahora bien, tales razones en absoluto difieren de las generales a favor de la libertad y se apoyan en el hecho de que una buena parte de las medidas que propugna el poder público en este campo son de hecho ineficientes, bien porque se traducen en un fracaso o porque su coste sobrepasa a los beneficios logrados. Ello quiere decir que, en tanto en cuanto tales disposiciones sean compatibles con el Estado de Derecho, no han de rechazarse por principio, sino que deben ser analizadas, en cada caso, a la luz de la conveniencia. La invocación habitual del principio de la no interferencia en la lucha contra las providencias que se consideran dañosas o equivocadas ha conducido a oscurecer la distinción fundamental entre las medidas compatibles con una economía de mercado y las que no lo son. Circunstancia, por otra parte, aprovechada fácilmente por los adversarios del sistema de libre empresa para todavía aumentar la confusión insistiendo en que la deseabilidad o indeseabilidad de determinada providencia jamás puede ser una cuestión de principio y sí de conveniencia.

En otras palabras: más bien que la dimensión de la acción estatal, lo que importa es la dirección que se le imprima. La economía de mercado presupone la adopción de ciertas medidas por el poder público; tal actuación entraña en ciertos aspectos facilitar el funcionamiento de dicho sistema; se puede igualmente tolerar ciertas actividades estatales en tanto no sean incompatibles con el funcionamiento del mercado. Ahora bien, existen una serie de actuaciones contrarias al propio principio sobre el que descansa el sistema y, por lo tanto, deben en absoluto quedar excluidas si

en verdad se desea que el mecanismo del mercado funcione. En consecuencia, un gobierno cuya acción comparativamente sea menor, pero proyectada en direcciones equivocadas, provoca un mayor desmantelamiento de las fuerzas de la economía de mercado que otro que, actuando más intensamente en el ámbito mercantil, limita su proceder a facilitar el desenvolvimiento de las fuerzas que espontáneamente actúan en dicha esfera.

La finalidad que persigue este capítulo se centra en el propósito de demostrar cómo el imperio de la ley nos facilita el módulo para distinguir qué medidas son conformes y cuáles disconformes con un sistema de economía libre. Cabe someterlas más tarde a un nuevo examen con arreglo al criterio de si son útiles o nocivas. Muchas, naturalmente, podrán reputarse indeseables o incluso dañosas. Ahora bien, las incompatibilidades con el sistema forzosamente habremos de rechazarlas aun cuando las reputemos eficientes e incluso si las consideramos el medio idóneo para alcanzar algún objetivo apetecible. Más adelante veremos cómo el mantenimiento del Estado de Derecho constituye condición indispensable, aunque por sí sola no bastante, para el adecuado funcionamiento de la economía libre. Ahora bien, lo fundamental estriba en que la acción coactiva del Estado se halle inequívocamente predeterminada por un ordenamiento legal permanente a cuyo amparo pueda el particular planear su actividad con las suficientes seguridades que reduzcan en lo posible la típica incertidumbre de los asuntos humanos.

2. Delimitación de la esfera estatal

Consideremos primeramente la distinción entre medidas de tipo coactivo y aquellas actividades del poder público meramente de servicio en las que la compulsión no interviene o, si lo hace, es tan solo en razón a que precisan ser financiadas mediante las exacciones fiscales[4]. Desde el momento en que los poderes públicos asumen la misión de prestar servicios que de otra forma no existirían —en razón, casi siempre, a que no sería posible que

las ventajas que tales servicios comportan las disfrutaran tan solo quienes se hallan en condiciones de abonar su importe—, la cuestión se reduce a determinar si los beneficios compensan el costo. De reservarse el Estado en exclusividad el derecho a prestar tales servicios, dejarían, naturalmente, de ser de índole no coactiva. Resulta obvio, en términos generales, que la sociedad libre no solo presupone que el Estado ha de retener para sí el monopolio de la fuerza, sino que ese monopolio debe contraerse exclusivamente al empleo de la fuerza, procediendo en todos los demás aspectos como cualquier otra persona. Numerosas actividades en la esfera aludida emprendidas por los poderes públicos en todos los países y que quedan sujetas a las limitaciones señaladas pertenecen a esa categoría que facilita la adquisición de conocimientos ciertos acerca de hechos de interés general[5]. La más importante función, dentro de tal orden de actividades, es el mantenimiento de un sistema monetario eficiente y seguro. Otras funciones de una significación escasamente menor son el establecimiento de pesas y medidas, el suministro de información en materia catastral, los registros de la propiedad, las estadísticas, etc., y la financiación y también la organización de cierto grado de instrucción pública.

Todas esas actividades de los poderes públicos forman parte de su esfuerzo para facilitar un marco favorable a las decisiones individuales, puesto que proporcionan medios que los particulares pueden utilizar para sus propios propósitos. Muchos otros servicios de tipo más material caen dentro de la misma categoría. Aunque el gobierno no debe utilizar su poder de coacción para reservarse actividades que nada tienen que ver con el mantenimiento del imperio de la ley, no se viola el principio si las lleva a cabo en los mismos términos que los ciudadanos. Si en lo que respecta a la mayoría de los campos no concurren sólidas razones para que actúe así, existen otras esferas donde la deseabilidad de la acción gubernamental sería difícilmente discutible.

A esta última clase pertenecen aquellos servicios francamente apetecibles que las empresas privadas no proporcionarían por resultar difícil o imposible obtener el correspondiente precio de los usuarios. De esta condición son la mayor parte de los servicios de sanidad e higiene; frecuentemente, la construcción y conservación de carreteras y muchas de las facilidades proporcionadas por los municipios a los habitantes de las ciudades. También se puede incluir las actividades que Adam Smith describió como «trabajos públicos que, aunque resulten ventajosos hasta el máximo grado en una gran sociedad, son, sin embargo, de tal naturaleza que ningún individuo o pequeño grupo de individuos lograría que los gastos fueran compensados por los ingresos»[6]. Existen muchas otras actividades que el Estado puede legítimamente emprender con vistas quizá a mantener el secreto de sus preparativos militares o a alimentar el progreso del saber humano en ciertos sectores[7]. Ahora bien, aunque los poderes públicos se hallen inicialmente mejor cualificados para tomar la delantera en tales esferas, ello no implica que sea así siempre ni que deba asumir la responsabilidad exclusiva. En la mayoría de los casos, por lo demás, es completamente innecesario que los gobernantes se arroguen la efectiva administración de tales actividades. Dichos servicios, por lo general, quedarán mejor atendidos si los poderes públicos se limitan a soportar total o parcialmente su costo encomendando su gestión a entidades privadas que hasta cierto punto compitan entre sí.

La desconfianza con que se mira la manera como son administradas todas las empresas estatales se halla sobradamente justificada. Es muy difícil asegurar que tales entidades serán gobernadas como lo son las privadas: solamente cuando tal condición se cumpla, la estatificación, en principio, puede dejar de ser discutida. En el momento en que el gobernante utiliza cualquiera de sus poderes coactivos, y particularmente las exacciones fiscales, con vistas a ayudar a las empresas públicas, la estatificación se

convierte en un auténtico monopolio. Para neutralizarlo sería necesario que todas las ventajas especiales, incluidos los subsidios a las empresas públicas, fueran también otorgadas a las entidades privadas en competencia. Es ocioso subrayar cuán difícil resulta a la administración satisfacer las condiciones mencionadas y cómo, por tanto, la general malevolencia contra las empresas estatificadas resulta considerablemente incrementada. Pero todo ello no quiere decir que en una economía libre no pueda operar tal tipo de empresas. Habrían de mantenerse dentro de límites estrechos, puesto que someter al control directo del poder público un sector excesivamente extenso de la actividad mercantil puede significar un peligro real para la libertad. Ahora bien, no nos oponemos en este lugar a la socialización de empresas, sino al monopolio estatal.

3. Ámbito de la actuación administrativa

El sistema de libertad no excluye en principio aquellas regulaciones de la vida mercantil encuadradas en normas generales y que especifiquen las condiciones a que hayan de sujetarse cuantos ejerzan determinadas actividades. Aludimos en especial a las ordenaciones relativas a las técnicas de producción. Prescindimos de si tales normas son las atinentes, lo que probablemente ocurrirá tan solo en casos excepcionales. Las disposiciones mencionadas siempre dificultan los necesarios ensayos y experimentos, con lo que obstruyen las vías que conducen a útiles progresos. Por lo general, encarecen la producción o, lo que es igual, reducen la productividad total. Ahora bien, se puede especular muy poco acerca de si hay que menospreciar aquellos efectos o si, por el contrario, merece la pena soportar cierto costo a cambio del logro de determinado objetivo[8]. Los economistas desconfían de tales actividades, pues están convencidos de que, por lo general, los costos serán minimizados, existiendo un grave inconveniente además, cual es el obstaculizar el progreso. Si, por ejemplo, la producción y venta de cerillas fabricadas a base de fósforo se

prohíbe con carácter general por razones sanitarias o su empleo solo se autoriza bajo ciertos presupuestos, o si el trabajo nocturno se prohíbe también con carácter de generalidad, la oportunidad de tales medidas ha de ser apreciada comparando el costo con la ganancia; pero no puede llegarse a una conclusión definitiva mediante la invocación de principios generales. Lo propio ocurre con la mayoría de las regulaciones introducidas en el vasto campo que se designa bajo el nombre de «legislación industrial».

En la actualidad se sostiene con frecuencia que las mencionadas tareas y otras similares, generalmente consideradas como funciones propias del Estado, no podrían llevarse a cabo adecuadamente si las autoridades administrativas no contaran con amplias facultades discrecionales y la coacción estuviese limitada por el Estado de Derecho. Este temor hállase poco fundado. Si la ley no puede enumerar siempre las medidas concretas que las autoridades han de adoptar en una situación determinada, sí que es posible un encuadramiento que facilite a un tribunal imparcial la decisión sobre si las disposiciones adoptadas son idóneas para lograr los objetivos perseguidos. Aunque la variedad de circunstancias que han de considerar las autoridades no puede preverse, la manera de actuar, una vez que surja una determinada situación, es predecible en un alto grado. La destrucción del rebaño de un ganadero a fin de evitar se propague una enfermedad contagiosa, la demolición de casas para contener un incendio, la prohibición de utilizar un pozo infeccioso, la exigencia de medidas protectoras en el transporte de energía por cables de alta tensión o la obligatoriedad de acatar regulaciones de seguridad en materia de construcción; todo ello, sin duda, exige que las autoridades se hallen investidas de ciertas facultades discrecionales al aplicar reglas de carácter general. Ahora bien, no es preciso que tal facultad deje de quedar limitada por las normas generales o

sea de tal naturaleza que no pueda quedar sometida a revisión judicial.

Estamos tan acostumbrados a que se haga referencia a las aludidas disposiciones poniendo en evidencia la necesidad de conferir poderes discrecionales, que casi no sorprende que, en época tan reciente como treinta años atrás, un eminente estudioso del derecho administrativo pudiera todavía señalar que «los estatutos referentes a la sanidad y a la seguridad, hablando en términos generales, no son en absoluto propios para el uso del poder discrecional, sino todo lo contrario. En la mayoría de esas legislaciones, tales poderes están visiblemente ausentes… Así, la legislación industrial inglesa considera posible el confiar prácticamente en reglas generales (aunque enmarcadas en gran medida por una ordenación administrativa)… Muchas reglamentaciones en materia de edificación se encuadran dentro de un mínimo de discreción administrativa, a la vez que se limitan a requisitos capaces de normalización. En todos estos casos, las consideraciones de flexibilidad ceden en favor de una mayor valoración de la certeza del derecho privado, sin ningún aparente sacrificio del interés público»[9].

En los ejemplos mencionados, las decisiones derivan de reglas generales y no de referencias particulares que guíen a la autoridad en ese instante, ni del criterio que mantengan sobre la forma de tratar a determinadas personas. La fuerza del Estado debe perseguir objetivos generales y permanentes, nunca fines particulares. No ha de distinguirse entre unos y otros súbditos. La discrecionalidad de las autoridades es limitada por cuanto el funcionario debe ejercerla a tenor del espíritu de la norma general. La humana imperfección hace que en esta materia siempre se adolezca de cierta ambigüedad. Pero lo fundamental es aplicar una norma, lo que se logra cuando un juez independiente —ajeno por completo a los deseos o valoraciones del gobierno o de una tran-

sitoria mayoría— puede fallar no solo si la autoridad era incompetente, sino también si procedía la promulgación de tal ley.

Lo que aquí se ventila nada tiene que ver con la cuestión de si las ordenaciones que justifican el actuar de los poderes públicos son uniformes para todo el país o si fueron establecidas por una asamblea elegida democráticamente. Hay una evidente necesidad de que ciertas regulaciones sean aprobadas mediante ordenanzas locales, e incluso muchas de ellas, como los reglamentos en materia de edificación, tienen que ser producto de decisiones mayoritarias, solamente en cuanto a la forma, nunca en cuanto a la sustancia. La cuestión decisiva se refiere una vez más a los límites de los poderes conferidos y no al origen de tales poderes. Las regulaciones que establezca la propia autoridad administrativa, debidamente publicadas con anterioridad y a las que tal autoridad ha de sujetarse estrictamente, se conformarán más con el imperio de la ley que los vagos poderes discrecionales conferidos a los órganos administrativos por la acción legislativa.

Aunque en el campo de la conveniencia administrativa se ha alegado que tales límites estrictos deberían ampliarse, no se trata de un requisito necesario para el logro de los objetivos que venimos contemplando. Las consideraciones de eficiencia administrativa comenzaron a pesar más que el principio del imperio de la ley únicamente cuando tal principio se desconoció en gracia a otros objetivos.

4. Medidas excluidas por razones de principio

Debemos fijar nuestra atención en las clases de medidas de gobierno que el Estado de Derecho excluye por razones de principio al no derivar su obligatoriedad del cumplimiento de las normas generales y entrañar discriminaciones arbitrarias. Entre ellas destacan las decisiones sobre permisibilidad de prestación de distintos servicios o suministro de determinados artículos e incluso el precio y la cantidad de estos últimos. En otras palabras: se tra-

ta de medidas ideadas para controlar el acceso a diferentes tráficos y ocupaciones, las condiciones de venta y las cantidades que han de ser producidas o vendidas.

En lo que respecta a las ocupaciones regidas por el sistema del *numerus clausus*, el régimen de derecho no excluye necesariamente la posible conveniencia de que en ciertos casos obtengan el permiso de ejercicio únicamente aquellos que estén en posesión de ciertas calificaciones. La restricción de la coacción presupuesta para el cumplimiento de las normas generales requiere, sin embargo, que cualquiera que se halle en posesión de tales calificaciones obtenga la autorización; que su concesión dependa solamente de que la persona satisfaga las condiciones establecidas como norma general, sin que se deba a circunstancias particulares (tales como «necesidades locales»), determinadas a su arbitrio por la autoridad que concede la licencia. Incluso cabría la posibilidad de eliminar tales controles, en la mayoría de los casos, impidiendo que los ciudadanos pretendiesen calificaciones que no poseen; esto es, aplicando los preceptos generales contra el fraude y el engaño. A este respecto, la protección deducida de ciertos nombramientos o títulos que expresan tales calificaciones pudiera muy bien resultar suficiente. (De ningún modo puede afirmarse que, incluso tratándose de la profesión médica, el requisito de la licencia para practicar sea preferible a lo que proponemos). No obstante, en algunos casos, tales como el comercio de sustancias venenosas o de armas de fuego, es deseable e indiscutible que solamente se permita el ejercicio de la actividad a personas que satisfagan ciertos requisitos morales e intelectuales. Siempre que toda persona poseedora de las necesarias calificaciones tenga el derecho de ejercer su profesión y, si necesario fuera, pueda lograr que su pretensión sea examinada y apoyada por un tribunal independiente, el principio básico del imperio de la ley queda satisfecho[10].

Existen numerosas razones para afirmar que la intervención estatal de los precios es inconciliable con el funcionamiento del sistema de libertad, tanto si aquellos son realmente fijados por el poder público como si resultan de reglas preestablecidas. En primer lugar, es imposible señalar precios de acuerdo con reglas a largo plazo que efectivamente sirvan de guía a la producción. Los precios apropiados dependen de circunstancias que están constantemente cambiando y deben ajustarse continuamente a ellas. Por otra parte, los precios que no se fijan directamente, sino mediante determinadas reglas —por ejemplo, cuando se dice que han de mantener una cierta relación con el costo—, nunca son los mismos para todos los vendedores y, por tanto, impiden el funcionamiento del mercado. Una consideración todavía más importante es que, con precios distintos de los que se formarían en un mercado libre, la demanda y la oferta no son iguales, y si el control de precios ha de ser efectivo, tiene que hallarse algún método para decidir a quién se le permite comprar o vender. El método en cuestión necesariamente habrá de servirse de la discrecionalidad y consistirá en decisiones *ad hoc* que discriminarán entre personas, apoyándose en fundamentos esencialmente arbitrarios. Como la experiencia ha confirmado ampliamente, los controles de precios resultan efectivos únicamente cuando son cuantitativos, cuando consisten en decisiones de la autoridad sobre el grado en que personas o firmas determinadas están autorizadas para comprar o vender. El ejercicio de todos los controles de cantidad es obligadamente discrecional; no se determina mediante reglas, sino a través de un juicio de la autoridad que hace referencia a la importancia relativa de fines específicos.

No suponemos que los intereses económicos afectados por tales medidas sean de importancia superior, por lo que consideramos obligado excluir de todo sistema en verdad libre el control de precios y de cuantías; tal exigencia deriva de que dichos controles jamás pueden manejarse con arreglo a normas preestable-

cidas, siendo, por el contrario, de índole discrecional y arbitraria. Dichas facultades implican permitir al gobernante decida por sí y ante sí qué deba producirse, por quién y para quién.

5. El contenido del derecho privado

Estrictamente hablando, existen, por tanto, dos razones por las que todos los controles de precios y cantidades son incompatibles con un sistema de libertad: la primera, que todos ellos son arbitrarios, y la segunda, que resulta imposible ejercerlos de una manera tal que permita el adecuado funcionamiento del mercado. El sistema de libertad puede adaptarse a casi todas las realidades del momento e incluso a casi todas las prohibiciones o regulaciones generales, siempre y cuando el propio mecanismo de ajuste se mantenga en funcionamiento. Y he aquí que las variaciones de precios son las que principalmente acarrean los necesarios ajustes. Esto significa que por el hecho de que el mecanismo de ajuste funcione correctamente no es suficiente que las reglas jurídicas bajo las cuales opera sean generales, sino que lo ordenado por estas permita un funcionamiento del mercado tolerablemente bueno. Los razonamientos a favor de un sistema libre no estriban en que el conjunto funcionará satisfactoriamente siempre que la coacción esté limitada por reglas generales, sino en que dentro del sistema esas reglas tengan una conformación tal que facilite su funcionamiento. Para que en el mercado haya un eficiente ajuste de las diferentes actividades, es menester contar con ciertos requerimientos mínimos. Los más importantes entre estos últimos, como ya hemos visto, son la prevención de la violencia y el fraude, la protección de la propiedad, la obligatoriedad de ejecución de los contratos y el reconocimiento de iguales derechos a todos los individuos para producir las cantidades de mercancías que quieran y venderlas a los precios que deseen. Si no se satisfacen tales condiciones, el gobierno tendrá que lograr mediante órdenes directas lo que las decisiones individuales, guiadas por el movimiento de los precios, obtienen.

La relación entre el carácter del orden legal y el funcionamiento del sistema de mercado ha sido objeto de pocos estudios; la mayoría del trabajo en este campo ha sido realizado por hombres que mantenían una postura crítica respecto al sistema competitivo[11] y no por sus partidarios. Estos, por lo general, se han contentado con estipular el mínimo de requisitos para el funcionamiento del mercado, requisitos que acabamos de mencionar. Una declaración general que verse sobre tales condiciones sugiere casi tantos interrogantes como respuestas suministra. El grado de bondad en el funcionamiento del mercado dependerá del carácter de las reglas concretas. La decisión de apoyarse en los contratos voluntarios como instrumentos principales para organizar las relaciones entre individuos no determina cuál debiera ser el contenido específico del derecho contractual, como el reconocimiento del derecho de propiedad privada tampoco determina cuál ha de ser el contenido exacto de este derecho para que el mecanismo del mercado funcione tan efectiva y beneficiosamente como sea posible. Aunque el principio de la propiedad privada sugiere, comparativamente, pocos problemas en lo que respecta a los bienes muebles, cuando se refiere a la propiedad de bienes raíces es el origen de dificultades extremas. Las consecuencias que la utilización de una parcela de tierra tiene a menudo para los terrenos colindantes hacen indeseable que el propietario asuma un poder ilimitado para usar o abusar de lo suyo a su gusto y sazón.

Ahora bien, aunque deploremos que en general los economistas hayan contribuido poco al esclarecimiento de estos problemas, no faltan razones que justifican su actitud. La especulación general sobre las características de un orden social apenas si da origen a algo más que declaraciones de principios igualmente generales a que debe ajustarse el orden legal. La aplicación en detalle de esos principios generales ha de dejarse, sobre todo, a la experiencia y a la evolución gradual. Presupone el preocuparse de

casos concretos, misión más propia del jurisperito que del economista. La tarea de enmendar gradualmente nuestro sistema legal con el fin de que conduzca mejor al suave funcionamiento de la competencia es un proceso tan lento que, a fin de cuentas, quizá sea la causa de que haya tenido tan poco interés para aquellos que buscan una salida a su imaginación creadora y se muestran impacientes por construir las matrices de ulteriores desarrollos.

6. La política económica y el Estado de Derecho

Hay todavía otro punto que debemos analizar con mayor cuidado. Desde los tiempos de Herbert Spencer[12] ha llegado a ser habitual discutir muchos aspectos de nuestro problema bajo el encabezamiento de «libertad de contratación» e incluso durante cierto tiempo tal punto de vista jugó un papel importante en la jurisdicción americana[13]. En cierto sentido, la libertad de contratación es parte importante de la libertad individual; sin embargo, la frase también da origen a concepciones erróneas. En primer lugar, la cuestión no consiste en saber qué contratos individuales se permitirán, sino más bien cuáles son los contratos que el Estado obligará a cumplir. Ningún Estado moderno ha pretendido exigir el cumplimiento de todos los convenios, ni siquiera es deseable que esto ocurra. Los convenios con propósitos criminales o inmorales, los contratos de juego, los pactos sobre restricciones comerciales, los que entrañan la prestación de servicios de por vida o incluso algunos convenios para actuaciones específicas carecen de obligatoriedad.

La libertad de contratación, como la libertad en los restantes campos, significa que la permisibilidad de un acto particular depende únicamente de normas generales y no de aprobación específica por una autoridad. La libertad de contratar significa que la voluntad y obligatoriedad de un pacto ha de depender únicamente de esas normas conocidas, generales, iguales, por los que todos los restantes derechos que la ley ampara se hallan determinados, y no de la aprobación del particular contenido del conve-

nio establecido por una agencia del gobierno. Esto no excluye la posibilidad de leyes que reconozcan únicamente los contratos que satisfagan ciertas condiciones generales o el establecimiento de reglas habituales para su interpretación que venga a suplementar las cláusulas explícitamente pactadas. La existencia de tales fórmulas reconocidas de contratación, que en tanto no se hayan estipulado términos en contrario se presupone que forman parte del acuerdo, facilita grandemente los tratos privados.

Una cuestión mucho más difícil de dilucidar es si la ley debería proveer en materia de obligaciones que se deducen de un contrato y son contrarias a las intenciones de ambas partes, como por ejemplo, en el caso de responsabilidad por accidentes del trabajo, independientemente de la existencia de negligencia. Sin embargo, incluso en dicho caso nos enfrentaremos con una cuestión más bien de conveniencia que de principio. La obligatoriedad de los contratos es un instrumento que nos proporciona la ley, quedando para esta determinar los efectos derivados de la conclusión de cualquier pacto. Mientras tales consecuencias puedan ser predecibles de acuerdo con una norma de carácter general y el individuo tenga libertad de utilizar para sus personales propósitos los tipos de contrato de que dispone dentro del ordenamiento jurídico, las condiciones esenciales del imperio de la ley quedan satisfechas.

7. Imperio de la ley y justicia distributiva

El alcance y variedad de la acción estatal, reconciliable en principio con el sistema de libertad, es, por tanto, considerable. La vieja fórmula del *laissez faire* o de no intervención no nos suministra criterio adecuado para distinguir entre lo que es admisible en un sistema libre y lo que no lo es. Hay un amplio campo para la experimentación y la mejoría dentro de este marco legal permanente que posibilita el funcionamiento de la sociedad libre dentro de la máxima eficiencia. En ningún caso podemos estar seguros de haber hallado ya las mejores soluciones e instituciones

que permiten un funcionamiento tan beneficioso como sea posible de la economía de mercado. Verdad es que, una vez que se han establecido las condiciones esenciales del sistema de libertad, las mejorías institucionales posteriores han de ser, forzosamente, lentas y graduales. Ahora bien, el continuo acrecentamiento de la riqueza y progreso del conocimiento técnico que tal sistema hace posible sugerirá de modo constante nuevas maneras de rendir servicios a los ciudadanos por parte del Estado y de sacar a la luz posibilidades dentro del nivel de lo practicable.

Así pues, ¿por qué ha existido una presión tan persistente para desembarazarse de las limitaciones impuestas a los poderes públicos precisamente con vistas a la protección de la libertad individual? Si en el Estado de Derecho hay tantas posibilidades de mejoría, ¿por qué los reformadores se han esforzado constantemente en debilitarlo y minarlo? La respuesta es que durante las últimas generaciones han surgido algunos nuevos objetivos políticos que ciertamente no pueden lograrse dentro de los límites del imperio de la ley. Un Estado al que está vedado acudir a la compulsión —salvo cuando se trata de exigir el acatamiento de las normas generales— carece de poder para lograr objetivos que requieren medios distintos de los otorgados de un modo expreso, y concretamente no le es dable señalar la posición material a disfrutar por determinados individuos, ni obligar al cumplimiento de la justicia distributiva o «social». Con vistas a lograr tales fines se ha visto en el caso de acudir a ciertos métodos que, dada la ambigüedad de la palabra planificación, mejor se describen empleando el vocablo francés *dirigisme*; es decir, aquella política que señala qué medios hay que utilizar para alcanzar determinados fines.

He aquí precisamente lo que un gobernante que ve limitado su actuar por normas legales preestablecidas no puede en modo alguno llevar a cabo. Cuando se considera misión de los poderes públicos fijar las condiciones de vida de determinados sectores

de población, es ineludible que al propio tiempo se señale la dirección que debe imprimirse a los esfuerzos individuales. Parece innecesario reiterar ahora las razones que evidencian cómo si el jerarca trata igualmente a diferentes individuos, los resultados serán desiguales, o si permite que los ciudadanos utilicen con arreglo a su albedrío sus capacidades y los medios de que disponen, las consecuencias serán impredecibles. Las restricciones que el imperio de la ley impone a quienes ejercen autoridad excluyen, por tanto, cualquier medida tendente a asegurar que las gentes sean recompensadas de acuerdo con el concepto que otro tenga del mérito, en vez de premiarles con arreglo al valor que asignen a los servicios prestados el resto de los conciudadanos; o, lo que es lo mismo el Estado de Derecho hace, en realidad, imposible alcanzar la justicia distributiva en tanto que opuesta a la conmutativa. La justicia distributiva exige que la totalidad de los recursos queden sometidos a las decisiones de una autoridad central; requiere que se ordene a las gentes lo que han de hacer y se les señale las metas a alcanzar. Donde la justicia distributiva constituye un objetivo exclusivo no es posible inferir de normas generales lo que deben hacer los individuos; por el contrario, las decisiones a adoptar responden a los conocimientos y objetivos gratos a la autoridad planificadora. Como dijimos anteriormente, cuando la comunidad decide lo que un sector de la sociedad debe recibir, es necesario que sea la propia autoridad la que fije lo que los individuos han de realizar.

Este conflicto entre el ideal de libertad y la aspiración de «corregir» la distribución de las rentas con el fin de hacerla más «justa» no aparece, por lo general, constatado con claridad. Ahora bien, en la vida real acontece que cuantos ansían ver implantada la justicia distributiva han de enfrentarse con los obstáculos que el imperio de la ley forzosamente ha de oponer; tal circunstancia les induce a dar un mayor impulso a toda acción discriminatoria y a otorgar facultades discrecionales a los funcionarios, medidas

que concuerdan de modo perfecto con la finalidad por ellos perseguida. Como, por lo general, se hallan lejos de percatarse de que sus objetivos y el Estado de Derecho son, por su propia naturaleza, incompatibles, inicialmente se ven obligados a no tomar en consideración o a soslayar la circunstancia de que en los casos concretos sea menospreciado un ideal que a menudo desean ver mantenido con carácter general. Es obvio que el resultado final al que inexorablemente conducen los esfuerzos de quienes así piensan implica la desaparición del mecanismo del mercado y su sustitución por un sistema totalmente distinto: la economía dirigida.

No es cierto que el orden de planificación centralizada sea más eficiente que el mercado inadulterado, pero sí lo es, en cambio, que únicamente el sistema planificador puede intentar la implantación de un mecanismo que asegure que la gente ha de recibir aquello que, desde un punto de vista moral, piensa un tercero que merecen. En el ámbito que el Estado de Derecho tiene preestablecido se puede hacer muchísimo para conseguir que el mercado funcione del modo más suave y efectivo; pero, en cambio, dentro de sus límites, lo que hoy se considera justicia distributiva no puede lograrse jamás. Es obligado que más adelante examinemos la realidad que ofrecen algunos de los más importantes sectores de la política contemporánea, como consecuencia del ansia de ver implantada la justicia distributiva. Antes, sin embargo, debemos estudiar los movimientos intelectuales que tan eficazmente han contribuido, durante las últimas dos o tres generaciones, al desprestigio del imperio de la ley, debilitando seriamente —con el descrédito de tal ideal— las fuerzas que se oponen a la reinstauración de los gobiernos tiránicos.

CAPÍTULO XVI

La decadencia de la ley

> El dogma de que el poder absoluto, en la hipótesis de su origen popular, sea tan legítimo como la libertad, comenzó… a oscurecer el ambiente.
>
> LORD ACTON[1]

1. La decadencia de la ley

En capítulos anteriores hemos dedicado atención preferente al proceso evolutivo germánico no solo porque en Alemania —si no en la práctica, al menos en la teoría— el Estado de Derecho alcanzó mayor madurez, sino por destacar cómo se inició también allí la reacción contra dicho ideal. Al igual que sucede con la mayor parte de las doctrinas socialistas, el pensamiento jurídico que iba a minar el imperio de la ley tuvo su origen en Alemania, extendiéndose desde allí al resto del mundo.

El intervalo entre la victoria del liberalismo y el cambio de dirección hacia el socialismo o hacia cierta clase de Estado benefactor fue en Alemania más corto que en cualquier otro país. Apenas perfeccionadas las instituciones destinadas a asegurar el imperio de la ley, se registró un cambio de opinión que impidió abogar por aquellos ideales que habían motivado su nacimiento. Una serie de circunstancias políticas, combinadas con factores puramente intelectuales, impulsaron el proceso que en otros países evolucionaba con mayor lentitud. La circunstancia de que la unificación del país se hubiese logrado mediante artificios estatales y no por gradual evolución, reforzó la creencia de que la so-

ciedad debía ser organizada según patrones preconcebidos. Las ambiciones sociales y políticas que aquella situación favorecía cobraron mayor vigor a impulso de las tendencias filosóficas entonces reinantes en Alemania. La pretensión de que el poder público había de instaurar una justicia no meramente «formal», sino «sustantiva», es decir, «distributiva» o «social», venía acentuándose de manera ininterrumpida desde la época de la Revolución francesa. Hacia fines del siglo XIX tales ideas ya afectaban profundamente a la doctrina legal. En 1890, un teórico socialista de la ley expresó de la siguiente forma lo que de manera creciente llegó a ser doctrina dominante: «Al tratar exactamente igual a todos los ciudadanos, sin consideración a su calidad personal y posición económica, y al permitir una competencia ilimitada entre ellos resulta que la producción de bienes se incrementa sin límites, pero los pobres y débiles tienen solo una pequeña participación en la riqueza creada. La nueva legislación social y económica, por lo tanto, intenta proteger al débil contra el fuerte y asegurarle una participación moderada en las cosas buenas de la vida. Hoy en día se entiende que no hay mayor injusticia que tratar como igual a lo que de hecho es desigual»[2]. Anatole France hizo mofa de la «mayestática igualdad de la ley que prohíbe tanto al pobre como al rico dormir bajo los puentes, mendigar en las calles y robar pan»[3]. Esta famosa frase ha sido repetida innumerables veces por gentes bienintencionadas pero poco dadas a meditar e incapaces de comprender que con su actitud minaban los cimientos de la verdadera justicia.

2. Escuelas opuestas a las limitaciones tradicionales

En favor de dichos criterios políticos militaron decisivamente diversas teorías aparecidas algún tiempo antes, las cuales, si bien resultaban entre sí contradictorias en muchos aspectos, coincidían en menospreciar cualquier limitación impuesta a la autoridad en aras de la ley y en propugnar a favor del Estado nuevas y mayores facultades que le permitieran conformar las relaciones

humanas con cierto preestablecido ideal de justicia social. Los cuatro principales movimientos que operaron en esta dirección fueron, en orden de importancia decreciente, el positivismo jurídico, el historicismo, la escuela del «libre arbitrio» judicial y la doctrina del «interés jurídicamente protegido». Consideremos brevemente las tres últimas antes de analizar la primera, que requiere alguna atención mayor.

La tradición que solo más tarde fue denominada «teoría del interés jurídicamente protegido» es una fórmula de acercamiento sociológico similar en cierta manera al «realismo legal» de la América contemporánea. Por lo menos en su concepción más radical, pretendía liberarse de esa suerte de construcción lógica que la decisión de las disputas entraña en virtud de la aplicación de reglas jurídicas estrictas, reemplazándolas por una personal ponderación de los intereses que se ventilan en el caso concreto[4]. La escuela del «libre arbitrio judicial», en cierta medida, fue un movimiento paralelo del anterior, pero centrado únicamente en la materia criminal. Pretendía liberar al juez, tanto como fuera posible, de su sujeción a normas preestablecidas, permitiéndole resolver con arreglo a su personal «sentido de justicia». Reiteradamente se ha destacado de qué manera tan eficaz esta doctrina abrió las puertas a la arbitrariedad del Estado totalitario[5].

El historicismo —que debe distinguirse de las grandes escuelas históricas que le precedieron en jurisprudencia y otras ramas del saber[6]— pretendía descubrir las leyes de la evolución histórica deduciendo las instituciones adecuadas a cada situación. Tal teoría condujo a un extremado relativismo; no somos producto de nuestro tiempo, no venimos en gran medida condicionados por opiniones e ideas heredadas; podemos superar tales limitaciones y, advirtiendo cómo nuestros puntos de vista vienen impuestos por las circunstancias, reorganizar las instituciones adaptándolas a nuestra época[7]. Tal criterio condujo naturalmente a rechazar cualquier norma que no apareciera racionalmente justi-

ficada o que no fuera dictada por el deseo de alcanzar objetivo específico. De tal suerte, el historicismo proclamó ya, como en su momento veremos, la tesis fundamental del positivismo jurídico[8].

3. El positivismo jurídico

El positivismo jurídico se ha opuesto a aquella tradición que, si bien nunca fue expresamente proclamada, constituyó durante dos mil años el marco para el estudio de los problemas fundamentales. Se trata del concepto de ley natural que todavía facilita a muchos la respuesta a sus más importantes interrogantes. Deliberadamente hemos evitado hasta ahora un análisis de nuestra temática referida a dicha concepción, porque las numerosas escuelas que funcionan bajo tal nombre mantienen teorías tan distintas que el intento de calibrarlas requeriría una aparte[9]. Sin embargo, al menos cabe reconocer aquí que las diferentes escuelas de derecho natural concuerdan en un punto: todas se enfocan hacia el mismo problema. Lo que realza el gran conflicto entre los defensores del derecho natural y el positivismo jurídico es que, mientras los primeros reconocen la existencia de ese problema, los últimos la niegan en absoluto o, por lo menos, rehúsan admitir que tenga un lugar legítimo dentro de los dominios de la jurisprudencia.

Todas las escuelas de derecho natural están de acuerdo en la existencia de normas que no son producto deliberado de ningún legislador. Asimismo están de acuerdo en que toda ley positiva deriva su validez de ciertos preceptos que, si bien no fueron elaborados por los hombres, pueden ser «descubiertos» por ellos; reglas a cuya luz debe ponderarse la ley positiva imponiendo, en su caso, al hombre el respeto a esta última. Tanto si las escuelas del derecho natural buscan la solución en la inspiración divina o a través de la razón humana, o en principios que no formando parte integrante de la misma, constituyen factores irracionales que gobiernan el funcionamiento del intelecto humano, o si

conciben la ley natural con un contenido permanente e inmutable o temporal y variable, todas pretenden abordar cuestiones que el positivismo no se plantea. Para este, la ley no es más que el expreso mandato emanado de humana voluntad.

Por dicha razón, el positivismo jurídico, desde sus comienzos, no podía simpatizar ni ver la menor utilidad en aquellos principios metalegales que entrañan el ideal del imperio de la ley o del *Rechtsstaat* en el sentido originario de tales conceptos, ya que implicaban una limitación del poder legislativo. En ningún otro país ganó el positivismo tan indiscutible influencia como en la Alemania de la segunda mitad del pasado siglo, y, por consiguiente, en esta misma Alemania el ideal del imperio de la ley sufrió la primera mengua de su contenido real. La concepción sustantiva del *Rechtsstaat* que exigía que las reglas de derecho poseyesen propiedades definidas, fue desplazada por un concepto puramente formal que requería tan solo que toda la acción del Estado estuviera autorizada por el legislador. Para abreviar, es «ley» todo lo que una cierta autoridad declare legal. El problema, por tanto, se convirtió en una cuestión de mera legalidad[10]. Al morir el siglo se había aceptado doctrinalmente que el ideal «individualista» del *Rechtsstaat* sustantivo pertenecía a un pasado «derrotado por los poderes creadores de las ideas nacionales y sociales»[11], o, como una eminente autoridad en derecho administrativo afirmó a propósito de la situación dominante poco antes del comienzo de la primera guerra mundial: «De tal forma hemos vuelto a los principios del Estado policía, reconociendo de nuevo el ideal del *Kulturstaat*. La única diferencia estriba en los medios. Sobre la base de las leyes, al Estado moderno todo le está permitido y, desde luego, mucho más de lo que se toleraba al Estado policía. Así, en el curso del siglo XIX se ha dado un nuevo significado al término *Rechtsstaat*. Entendemos por ello un Estado cuya actividad total tiene lugar sobre la base de leyes y en forma legal. En lo que respecta a los propósitos del Estado y a los lí-

mites de su competencia, el término *Rechtsstaat* actualmente no nos dice nada»[12].

Las doctrinas que comentamos tan solo después de la primera guerra mundial, sin embargo, alcanzaron su forma más efectiva y comenzaron a ejercer una gran influencia, que se extendió más allá de las fronteras de Alemania. La nueva formulación conocida como «teoría pura del derecho», divulgada por el profesor H. Kelsen[13], señaló el eclipse definitivo de todas las tradiciones de gobierno limitado. Sus enseñanzas fueron ávidamente recibidas por cuantos reformadores habían encontrado en las limitaciones tradicionales un obstáculo irritante a sus ambiciones y que, por tanto, deseaban suprimir las restricciones opuestas al imperio de la mayoría. El mismo Kelsen había observado algún tiempo antes que «la libertad básica del individuo retrocede poco a poco para dar paso a la libertad de la colectividad que ocupa el primer puesto en el escenario»[14]; y que este cambio en el concepto de libertad significaba una «emancipación de lo democrático con respecto a lo liberal»[15], cambio al que Kelsen daba notoriamente la bienvenida. La concepción básica de su sistema es la identificación del Estado y el orden jurídico. De esta forma, el *Rechtsstaat* se convirtió en un concepto extremadamente formal y en atributo de todos los estados[16], incluso de los despóticos[17]. No hay límites posibles al poder del legislador[18] y no existen «las denominadas libertades fundamentales»[19]. Cualquier intento de negar el carácter de orden legal a un despotismo arbitrario representa «tan solo la ingenuidad y la presunción del pensamiento del derecho natural»[20]. Se hacen toda clase de esfuerzos no solo para oscurecer la distinción fundamental entre leyes verdaderas, en el sentido sustantivo de leyes abstractas y generales, y leyes en el mero sentido formal (incluidos los actos de la legislatura), sino para que no puedan distinguirse de tales leyes las órdenes de cualquier autoridad, sin importar las que sean, y a veces para incluir estas últimas dentro del término vago de «norma»[21]. Inclu-

so la distinción entre actos jurisdiccionales y administrativos es prácticamente borrada. En definitiva, el contenido de la concepción tradicional del imperio de la ley se presenta como una superstición metafísica.

Esta versión del positivismo jurídico, la más coherente desde el punto de vista lógico, muestra las ideas que dominaron el pensamiento germánico hacia 1920 y se esparcieron rápidamente por el resto del mundo. Al final de la década habían conquistado tan completamente Alemania que «la adhesión a las teorías del derecho natural era reputada como una especie de desgracia intelectual»[22]. Las posibilidades que engendró tal estado de opinión para el advenimiento de las dictaduras ilimitadas ya fueron claramente calibradas por agudos observadores en los tiempos en que Hitler trataba de obtener el poder. En 1930, un docto jurista germano, en un detallado estudio sobre las repercusiones de los «esfuerzos para lograr el Estado socialista, opuesto al *Rechtsstaat»*[23], señaló que estos «procesos doctrinales han removido ya todos los obstáculos que se oponen a la desaparición del *Rechtsstaat* y abierto las puertas a la victoria de la voluntad fascista y bolchevique del Estado»[24]. La creciente preocupación por un proceso que Hitler finalmente iba a completar halló eco en más de uno de los oradores del Congreso de Derecho Constitucional Alemán[25]. Pero era demasiado tarde. Las fuerzas que combatían contra la libertad habían aprendido a la perfección la doctrina positivista de que el Estado no debe estar limitado por la ley. En la Alemania hitleriana, en la Italia fascista y en Rusia se llegó a creer que bajo el imperio de la ley el Estado «carecía de libertad»[26], era «un prisionero de la ley»[27], y que para actuar «justamente debía liberarse de los grilletes de las reglas abstractas»[28]. El Estado «libre» no era otro que aquel que podía tratar a sus súbditos como le viniera en gana.

4. El destino del derecho bajo el comunismo

La inseparabilidad de la libertad personal del imperio de la ley se muestra con más claridad en la absoluta negación de dicha libertad, incluso teóricamente, que se registra en el país donde el despotismo moderno ha llegado a sus últimas consecuencias. La historia del desarrollo de la teoría jurídica en Rusia, durante las primeras etapas del comunismo, cuando los ideales socialistas todavía se tomaban en serio y se discutía ampliamente la parte que debía corresponder a la ley en tal sistema, es muy instructiva. Los argumentos nacidos de tales discusiones, con su despiadada lógica, muestran la naturaleza del problema más claramente de lo que lo hacen los socialistas occidentales, quienes comúnmente tratan de lograr lo mejor de los dos mundos.

Los teóricos rusos del derecho continuaron de modo deliberado por un camino que, como ellos mismos reconocían, había sido seguido hacía tiempo por la Europa Occidental. De acuerdo con las declaraciones de uno de ellos, la propia concepción de la ley desaparecía y «el centro de gravedad se desplazaba cada vez más del establecimiento de normas generales a decisiones individuales e instrucciones que regulan, asisten y coordinan las actividades de la administración»[29], o como alegó otro al mismo tiempo: «Puesto que es imposible distinguir entre leyes y reglamentos administrativos, tal contraste constituye una mera ficción de la teoría y práctica burguesas»[30]. La mejor descripción de estos procesos evolutivos la debemos a un estudioso ruso no comunista, quien observó que «lo que distingue al sistema soviético de los restantes gobiernos despóticos es que representa un intento para fundamentar el Estado en *principios* opuestos a los del imperio de la ley…, intento que ha dado origen a una *teoría* que exime a los gobernantes de toda suerte de obligaciones o limitaciones»[31]; o, como un teórico comunista manifestó, «el principio fundamental de nuestra legislación y nuestro derecho privado, que la teoría burguesa nunca reconocerá, radica en que

se considera prohibido todo lo que no haya sido especialmente permitido»[32].

Finalmente, los ataques comunistas incidieron en el propio concepto de la ley. En 1927, el presidente del Tribunal Supremo soviético, en un manual oficial de derecho privado, decía: «El comunismo no significa la victoria de la ley socialista, sino la victoria del socialismo sobre la ley, pues, al abolirse las clases con intereses antagónicos, la ley desaparece igualmente»[33].

Las razones por las que el proceso evolutivo soviético alcanzó este grado de desarrollo fueron expuestas con más claridad por el teórico del derecho E. Pashukanis, cuya obra durante cierto tiempo atrajo mucho la atención dentro y fuera de Rusia, aunque posteriormente cayó en desgracia y desapareció de la circulación[34]. Pashukanis escribió: «A la dirección técnico-administrativa, siempre de acuerdo con el preestablecido plan general económico, corresponde ordenar, en un sentido tecnológicamente determinado, la configuración de programas para la producción y la distribución. La victoria gradual de esta tendencia significa la paulatina extinción de la ley como tal»[35]. Para abreviar: «Como en una comunidad socialista no hay posibilidad de relaciones privadas autónomas, sino que solamente existen aquellas reguladas de acuerdo con el interés de la comunidad, toda la ley se transforma en administración, todas las reglas en consideraciones discrecionales sobre la utilidad»[36].

5. Los abogados socialistas de Gran Bretaña

En Gran Bretaña los procesos evolutivos fuera del imperio de la ley se iniciaron tempranamente, pero durante largo tiempo quedaron confinados a la esfera de la práctica y recibieron poca atención teorética. Aunque en 1915 Dicey hizo observar que «la veneración antigua por el imperio de la ley ha sufrido en Inglaterra, durante los últimos treinta años, marcada decadencia»[37], la creciente infracción del principio despertó poco interés. En

1929 el presidente del Tribunal Supremo, Hewart, en una obra titulada *The New Despotism*[38], había señalado lo poco que el panorama jurídico de su tiempo estaba de acuerdo con el imperio de la ley, logrando un *succes de scandale*; sin embargo, obtuvo poco éxito en lo tocante a modificar la complaciente creencia de que las libertades de los ingleses estaban debidamente protegidas por dicha tradición. La obra fue tratada como un mero libelo reaccionario y se hace difícil entender el rencor con que la recibió la crítica[39], cuando, un cuarto de siglo más tarde, no solamente órganos liberales como *The Economist*[40], sino también autores socialistas[41], han comenzado a hablar de dicho peligro utilizando los mismos términos. El trabajo de Hewart tuvo como consecuencia el nombramiento de un organismo oficial denominado *Committee on Ministers Powers*, cuyo informe[42], a la vez que confirmaba en tono moderado las doctrinas de Dicey, tendía, en suma, a minimizar los peligros. El principal efecto del informe en cuestión consistió en articular la oposición al imperio de la ley y provocar una abundante literatura opuesta a dicho ideal, que desde entonces ha sido aceptada por muchos además de los socialistas.

Tal movimiento fue dirigido por un grupo[43] de abogados socialistas y científicos políticos, reunidos en torno al difunto profesor H. J. Laski. El ataque lo dirigió el doctor Jennings, luego Sir Ivor Jennings, mediante el análisis del *Report* y de los *Documents* en que dicho informe se basaba[44]. Aceptando enteramente la doctrina positivista en boga, argumentó que «el concepto de imperio de la ley, en el sentido utilizado en el mencionado informe, es decir, significando igualdad ante la ley, la ley general del país, administrada por tribunales ordinarios…, tomado literalmente, no es otra cosa que un desatino»[45]. Tal regla de derecho —arguyó— «o es común a todas —las naciones o no existe»[46]. Aunque Jennings tenía que conceder que «la fijeza y certeza de la ley… han sido parte de la tradición inglesa durante siglos», lo hi-

zo únicamente con evidente intolerancia, motivada por el hecho de que dicha tradición se rompiese tan solo «de mala gana»[47]. Para la creencia, compartida por «la mayoría de los miembros del Comité y la mayoría de los testigos, de que existe una clara distinción entre la función del juez y la función del administrador»[48], el Dr. Jennings únicamente tuvo desprecio.

Posteriormente, el Dr. Jennings divulgó dichos puntos de vista en un libro de texto ampliamente utilizado, en el que expresamente negó que «el imperio de la ley y los poderes discrecionales sean contradictorios»[49] o que exista ninguna oposición «entre las leyes y los poderes administrativos»[50]. El principio, que Dicey interpretó en el sentido de que las autoridades no debían tener poderes discrecionales amplios, era «una regla de acción para los *whigs* que podía ser ignorada por los demás»[51]. Jennings reconoció que aunque «a un jurisconsulto constitucional de 1870 o incluso de 1880 pudiera parecerle que la Constitución británica se basaba esencialmente en el principio individualista del imperio de la ley y que el Estado británico era el *Rechtsstaat* de las teorías políticas y legales individualistas»[52], para él lo anterior significaba meramente que «la Constitución miraba con desagrado la facultad discrecional a menos que fuera usada por jueces. Cuando Dicey afirmó que los ingleses están gobernados por la ley y solamente por la ley, quería decir que los ingleses estaban gobernados por los jueces y solamente por los jueces. Ello hubiera sido una exageración, pero, en fin de cuentas, era individualismo del bueno»[53]. No advirtió el autor que, solo por haber existido un ideal de libertad bajo la ley, únicamente expertos legales y no otros —entre los que precisamente hay que incluir funcionarios preocupados por cometidos específicos— podían recurrir a la coacción.

Debe añadirse que posteriores experiencias parecen haber llevado a Sir Ivor a modificar considerablemente sus puntos de vista. Sir Ivor comienza y concluye una obra reciente y popular[54]

con párrafos de alabanza al imperio de la ley e incluso ofrece una pintura, en cierta manera idealizada, del grado de prevalecimiento de dicha regla en Gran Bretaña; sin embargo, este cambio de opinión llegó antes de que sus ataques hubiesen logrado un considerable efecto. Por ejemplo, en una obra popular titulada *Vocabulary of Politics*[55], que apareció en la misma serie editorial un año antes de que lo hiciese el mencionado libro, encontramos el siguiente argumento: «Es, por tanto, extraño que deba prevalecer el punto de vista de que el imperio de la ley supone algo que unos pueblos tienen y otros no, al igual que ocurre con los vehículos automóviles y los teléfonos. ¿Qué significa, por tanto, carecer del imperio de la ley? ¿Significa no tener ley en absoluto?». Me temo que este interrogante simbolice la postura de la mayoría de las generaciones más jóvenes, que han crecido bajo la influencia exclusiva de la enseñanza positivista.

En orden a los estudios relativos al imperio de la ley, tuvo también trascendencia suma y singular influencia un tratado de derecho administrativo ampliamente utilizado, escrito por otro miembro del mismo grupo, el profesor W. A. Robson. Los razonamientos empleados combinan un celo digno de elogio en cuanto atañe a la sistematización del control de la acción administrativa con una interpretación de la labor a realizar por los correspondientes tribunales que, de seguirse, los invalidaría en su calidad de amparadores de la libertad individual. Robson apunta de un modo explícito a acelerar «la ruptura con ese imperio de la ley que el difunto profesor A. V. Dicey reputaba rasgo característico del sistema constitucional inglés»[56]. Los razonamientos se inician con un ataque contra la «legendaria separación de poderes», «vieja y destartalada carroza»[57]. Cuanto hace referencia a distinguir entre ley y política es, en opinión de Robson, «enteramente falso»[58], y el supuesto de que los magistrados, desentendiéndose de los objetivos que persigue el poder público, tan solo deben administrar justicia, es para él objeto de mofa. Incluso se-

ñala como una de las más destacadas ventajas de la jurisdicción administrativa el que pueda imponer determinada política, sin las ataduras del imperio de la ley y los precedentes judiciales… De cuantas facultades caracterizan y acompañan a dicha jurisdicción, ninguna tan importante como aquella que, si adecuadamente se pone al servicio del bien público, permite a los tribunales resolver los casos sujetos a su examen abonado por determinada política social, acomodando sus fallos a las exigencias de tal política[59]. Pocos planteamientos de este problema muestran tan claramente hasta qué extremo son «reaccionarias» muchas de las «progresistas» ideas de nuestro tiempo. No resulta, por tanto, demasiado sorprendente que puntos de vista como los del profesor Robson hayan encontrado el rápido favor de los conservadores y que un reciente folleto publicado por el partido conservador, a propósito del imperio de la ley, se haga eco de las doctrinas de Robson ensalzando a los tribunales administrativos por el hecho de que «flexibilidad y falta de limitación por reglas jurídicas o de procedimiento se haya traducido en una ayuda real al gobierno a la hora de ejecutar su política»[60]. Esta aceptación de la doctrina socialista por los conservadores es quizá el hecho más alarmante de nuestro tiempo, y ha ido tan lejos, que pudo afirmarse lo siguiente a propósito de una recopilación de comentarios conservadores sobre la *libertad en el Estado moderno*[61]*:* «Nos hemos alejado tanto de aquella concepción del ciudadano inglés protegido por tribunales contra la opresión de los gobernantes y sus funcionarios, que ni uno solo de los colaboradores (de la recopilación) considera hoy como posible volver a aquel ideal del siglo XIX»[62].

Las declaraciones indiscretas de algunos de los menos conocidos miembros del grupo de abogados socialistas a que antes aludíamos demuestran a dónde conducen esos puntos de vista. Uno de ellos inicia un ensayo sobre *The Planned State and the Rule of Law* haciendo una «reelaboración definitoria»[63] de dicho impe-

rio legal y que concreta el autor con menosprecio: «es lo que cualquier asamblea parlamentaria, como supremo legislador, tenga a bien establecer»[64]. Tal definición permite al aludido crítico «declarar con confianza» que «la incompatibilidad entre planificación e imperio de la ley (sugerida primeramente por autores socialistas) es un mito que solo el prejuicio y la ignorancia aceptan»[65]. Otro miembro del mismo grupo se pregunta si, en el caso de que Hitler hubiese alcanzado el poder de una manera constitucional, habría prevalecido el imperio de la ley en la Alemania nazi. «La respuesta es afirmativa. La mayoría hubiera tenido razón: el gobierno de la ley opera *cuando* la mayoría le da fuerza con sus *votos*. Cabría motejar a la mayoría de imprudente e incluso de perversa, pero el imperio de la ley prevalecería. En una democracia, en definitiva, es justo lo que la mayoría considera justo»[66]. He aquí la más fatal confusión de nuestro tiempo expresada en términos bien categóricos.

Se comprende, por tanto, que bajo la influencia de tales concepciones se haya registrado en Gran Bretaña, durante las dos o tres últimas décadas, un auge rápido y muy imperfectamente controlado de las facultades reconocidas a los órganos de la administración sobre la vida y la hacienda de los ciudadanos[67]. La nueva legislación social y económica ha conferido a dichos organismos poderes discrecionales cada vez mayores, e instaurado tan solo, en cambio, remedios circunstanciales notoriamente ineficaces, dificultando la apelación a través de una confusa intervención de comités judiciales. En determinados casos extremos los organismos administrativos en cuestión se hallan facultados para declarar «los principios generales» a cuya luz han de valorarse las expropiaciones[68]; de tal suerte, el poder ejecutivo actúa sin que norma alguna le modere[69]. Solo últimamente, y como consecuencia de un caso flagrante de despótica actuación por parte de los funcionarios, los persistentes esfuerzos de un hombre rico y lleno de celo público[70] han logrado llamar la atención general

sobre tales procesos y extender la inquietud sentida por unos pocos observadores bien informados a círculos cada vez más amplios, con lo que han aparecido las primeras señales de una reacción a la que nos referiremos más tarde.

6. El proceso evolutivo norteamericano

Es más bien sorprendente comprobar que, en muchos aspectos, los procesos evolutivos norteamericanos, en la dirección que acabamos de señalar, hayan ido casi tan lejos. De hecho, en Estados Unidos, las tendencias modernas de la teoría jurídica y las concepciones sobre «el experto funcionario» carente de conocimientos jurídicos han tenido mayor influencia que en Gran Bretaña, y puede decirse que los juristas socialistas ingleses antes aludidos se han inspirado más a menudo en la filosofía del derecho americana que en la inglesa. Las circunstancias que han provocado tal estado de cosas no han sido debidamente estudiadas en Norteamérica y merecen mayor atención.

Los Estados Unidos han sido prácticamente el único país influido por la nueva orientación ideológica procedente del continente europeo y que muy pronto cristalizó en lo que se denominó, con claro significado, «movimiento en pro de la Administración Pública». Esta tendencia desempeñó un papel en cierta manera similar al del movimiento fabiano en Gran Bretaña[71] y al de los «socialistas de cátedra» en Alemania. Pretendían tales grupos, proclamando la necesidad de limpiar la administración, atraer al empresariado y con su apoyo conseguir objetivos típicamente socialistas. Los miembros de este movimiento, generalmente con la simpatía de los «progresistas», lanzaron sus más violentos ataques contra las garantías tradicionales de la libertad individual, o sea, contra el imperio de la ley, las limitaciones constitucionales, el derecho de revisión judicial y el concepto de «leyes fundamentales». Caracterizó a estos «expertos administrativos» su profunda animadversión contra el derecho y la economía, haciendo gala además, en general, de su inconmensurable

ignorancia de tales disciplinas[72]. En sus esfuerzos por crear una «ciencia» de la administración, se guiaban por un concepto de los procedimientos «científicos» que podemos calificar de ingenuo, al propio tiempo que no ocultaban su total desprecio a la tradición y su adhesión a los principios que caracterizan al racionalismo extremista. Fueron ellos quienes popularizaron hasta el máximo la idea de que «el amor a la libertad por la libertad misma es una noción que notoriamente carece de sentido. La libertad ha de servir para hacer o disfrutar algo. Cuantos más ciudadanos compren automóviles y gocen de vacaciones más libertad hay»[73].

A sus esfuerzos debióse principalmente el que las concepciones europeas de los poderes administrativos se introdujeran en los Estados Unidos antes que en Inglaterra. Así, ya en 1921, uno de los más distinguidos estudiosos americanos de la jurisprudencia pudo hablar de «una tendencia a escapar de los tribunales y del derecho y a revertir a la justicia sin ley en forma de revitalización del ejecutivo e incluso a la justicia legislativa y a la confianza en los poderes arbitrarios gubernamentales»[74]. Pocos años más tarde, una obra de tipo general sobre derecho administrativo presentó como teoría corriente que «cada funcionario posee una cierta área de jurisdicción que le marca la ley. Dentro de los límites de tal ámbito puede actuar libremente de acuerdo con su personal discreción y los tribunales habrán de respetar sus definitivas resoluciones sin inquirir acerca de su equidad. Ahora bien, si el funcionario en cuestión sobrepasa aquellos límites, el tribunal intervendrá. De esta manera, el derecho de revisión judicial de los actos de los funcionarios se convierte simplemente en una rama de la ley *ultra vires*. La única cuestión que ha de decidirse ante los tribunales no afecta al poder discrecional de los funcionarios en la esfera de su competencia»[75].

De hecho, la reacción contra la tradición de estricto control de los tribunales, tanto sobre la acción administrativa como so-

bre la legislativa, se había iniciado antes de la primera guerra mundial. Como aplicación práctica en el campo político de tal ideario, el senador La Follete, en 1924, durante su campaña para la Presidencia de la República, por primera vez llamó especialmente la atención sobre la conveniencia en reprimir el poder de los tribunales[76]. A esta tradición establecida por el senador se debe que en los Estados Unidos, más que en otros lugares, los progresistas hayan llegado a ser los principales partidarios de reforzar el poder discrecional de los órganos de la administración. Al final del periodo que se extiende entre 1930 y 1939, tal propensión de los progresistas americanos había adquirido tanta fuerza, que incluso los socialistas europeos, «cuando por primera vez se enfrentaron con la disputa entre liberales y conservadores americanos a propósito de las cuestiones que plantea la ley y la discrecionalidad administrativas», se manifestaron inclinados, en principio, «a advertirles de los peligros inherentes al aumento de la discrecionalidad administrativa y a prevenirles que ellos (es decir, los socialistas europeos) podrían respaldar la posición de los conservadores americanos»[77]. Ahora bien, pronto modificaron su criterio al apreciar de qué manera la actitud de los progresistas facilitaba, suave e inadvertidamente, el deslizamiento del sistema americano hacia el socialismo.

El conflicto a que hemos aludido más arriba alcanzó su punto culminante durante la época de Roosevelt, si bien no cabe olvidar que las tendencias intelectuales de la década precedente habían preparado adecuadamente el camino. Durante el periodo que se extiende entre los años veinte y los primeros de los treinta se registró una auténtica inundación de literatura antiimperio de la ley, circunstancia que influyó considerablemente en el mencionado proceso. Tan solo aludiremos aquí a dos ejemplos típicos. Entre quienes impulsaron la gran ofensiva contra la tradición americana del «gobierno de las leyes y no de los hombres» sobresale, por su actividad y eficacia, el profesor Charles G. Hai-

nes, puesto que no solo motejó el ideal tradicional de pura fantasmagoría[78], sino que mantuvo seriamente que «el pueblo americano debería designar a sus gobernantes ateniéndose a la teoría de la confianza en los hombres que se ocupan de los negocios públicos»[79]. Para comprender cuán profundamente este criterio se enfrenta de modo violento con la concepción básica de la Constitución americana, es suficiente recordar las palabras de Jefferson cuando afirmaba que «el gobierno libre se basa en la desconfianza; es esta, y no la confianza, la que engendra constituciones que sujetan a quienes nos vemos en el caso de confiar el poder… Nuestra Constitución, en su consecuencia, nos advierte concretamente cuál es el límite de confianza que no se debe sobrepasar. Cuando se confiere poder político hay que olvidarse de la confianza e impedir que quien lo ostenta actúe dolosamente, sujetándole, al efecto, mediante las cadenas de la Constitución»[80].

La obra del juez Jerome Frank denominada *Law and the Modern Mind* refleja las tendencias que venimos examinando; cuando se publicó, en 1930, registró un éxito que el lector de hoy no puede comprender fácilmente. *Law and the Modern Mind* constituye un violento ataque contra la idea de la invariabilidad de la ley, que el autor ridiculiza como si el hombre fuera un niño «que busca la autoridad paterna»[81]. La obra de Frank, pretendiendo ampararse en la teoría psicoanalítica, quiso justificar el desprecio que por las normas tradicionales sentía una generación opuesta a cualquier limitación que pudiera impedir la libre actuación colectiva. Quienes comulgaban con este ideario se convirtieron fácilmente en dóciles instrumentos de la política paternalista del *New Deal*.

Hacia el final de los años treinta se registró una creciente inquietud derivada del constante desarrollo del nuevo ideario y que condujo a designar un comité de investigación —el *U. S. Attorney General's Committee on Administrative Procedure*—, que actuó de forma análoga a como lo había hecho una década antes el

Committee on Minister's Powers creado en Gran Bretaña y aludido más arriba. El comité americano, en el informe que patrocinara la mayoría de sus componentes[82], insistió más que el británico en la inevitabilidad de unos acontecimientos que, por otro lado, reputaba inofensivos. El tono general del informe aludido lo destaca el Presidente Roscoe Pound cuando escribe: «Aunque sin pretenderlo, la mayoría parte del supuesto de que los órganos de la administración han de hallarse investidos de poderes omnímodos, concepto coincidente con el absolutismo que hoy está apoderándose del mundo. Ideas que proclaman el ocaso de la ley; la aparición de una sociedad sin leyes, o, mejor dicho, con una sola ley, la de que en lugar de leyes se aplicarán solo órdenes administrativas; doctrinas que arguyen que el derecho es una pura entelequia y que la ley constituye simplemente la amenaza de que el Estado puede acudir al empleo de la fuerza; teorías con arreglo a las que las reglas y los principios generales son meras supersticiones y pías aspiraciones; enseñanzas que sostienen que la división de poderes no es otra cosa que una fórmula de pensamiento periclitada, producto de la mentalidad del siglo XVIII; prédicas que arguyen que la doctrina del derecho común en orden a la supremacía de la ley hállase ya anticuada, imperando en cambio una a manera de ley pública que cabría denominar "la ley de la subordinación" por cuanto subordina el interés del individuo al del funcionario y permite a este identificar con el interés público su propio criterio tantas veces como discrepa de aquel; que otorga al punto de vista del funcionario público máximo valor, menospreciando todos los demás aspectos; he aquí, en fin, una teoría que asevera que ley es toda disposición adoptada oficialmente, de tal suerte que cualquier cosa que oficialmente se lleva a cabo se convierte en ley, cuyo mandato queda por encima de la más leve crítica por parte de los jurisperitos. Tal es el marco dentro del cual han de examinarse las conclusiones de la mayoría que ha autorizado el informe en cuestión»[83].

7. Síntomas del revivir de la ley

Afortunadamente, aparecen en numerosos países claros indicios de haberse iniciado una franca reacción contra el pensamiento elaborado por las dos últimas generaciones. Entre quienes más vehementemente han impulsado la nueva tendencia aparecen aquellos estudiosos que, por haber vivido la experiencia de los regímenes totalitarios, han advertido con mayor agudeza el peligro que encierra no limitar la actuación de los poderes públicos. Incluso entre aquellos teóricos del socialismo que no hace demasiados años calificaban de ridícula la preocupación por el mantenimiento de las habituales medidas protectoras de la libertad individual surgen figuras que opinan todo lo contrario. Pocos han expresado tan claramente este cambio de actitud como Gustav Radbruch, distinguido decano de la filosofía jurídica socialista, quien en una de sus últimas obras aseguró: «Si bien la democracia tiene indudable valor, el *Rechtsstaat* es como el pan de cada día, el agua que bebemos y el aire que respiramos; y el mayor mérito de la democracia estriba en que solo ella permite mantener el *Rechtsstaat*»[84]. Resulta, sin embargo, aventurado suponer que la democracia conduce al Estado de Derecho, a la vista de los acontecimientos que el propio Radbruch relata. Más cierto sería afirmar que la democracia solo si mantiene el imperio de la ley puede pervivir. El notorio progreso que el principio de revisión judicial registró en Alemania después de la guerra y el renacido interés por las teorías de derecho natural que en dicho país se deja también sentir, constituyen claros indicios del fortalecimiento de las mencionadas tendencias[85]. En otros países del continente florecen movimientos similares. En Francia, Ripert ha aportado una contribución significativa con el estudio titulado «La decadencia del derecho», donde, con pleno acierto, concluye que «por encima de todo debemos censurar a los cultivadores de la ciencia jurídica en razón a que durante medio siglo debilitaron la concepción de los derechos individuales, sin darse cuenta de que

entregaban tales derechos a la omnipotencia del poder público. Algunos de estos jurisperitos solo querían presumir de progresistas, mientras otros pensaban que habían redescubierto la doctrina tradicional que el individualismo liberal del siglo XIX había olvidado. Con harta frecuencia ocurre que los estudiosos padecen una miopía que les impide advertir las consecuencias prácticas que otros deducirán de sus desinteresadas doctrinas»[86].

En Gran Bretaña no han faltado tampoco voces similares que anunciaran aquellos peligros[87], y una primera consecuencia de la creciente inquietud ha sido volver a propugnar —lo que ya ha consagrado la legislación— que sean los tribunales ordinarios los que digan la última palabra en las discrepancias que se susciten en el ámbito de la administración. En reciente informe oficial acerca de métodos de apelación distintos de los utilizados ante los tribunales ordinarios aparecen datos que inducen al optimismo[88].

El comité que ha emitido el mencionado informe, no solamente sugiere la manera de eliminar las numerosas anomalías y defectos del actual sistema, sino que reafirma con todo acierto la diferencia básica entre «lo judicial, cuya antítesis es lo administrativo, y la noción de lo que está de acuerdo con el imperio de la ley, cuya antítesis es la arbitrariedad». Asimismo el informe declara: «El imperio de la ley exige que las decisiones se hagan de acuerdo con principios o leyes conocidos. En general, es fácil adivinar cuál sea el alcance de aquellas decisiones, con lo que el ciudadano sabe perfectamente a qué atenerse»[89]. Ahora bien, todavía queda en Inglaterra un «considerable campo de acción administrativa para el que no se ha previsto tribunal especial o sistema de censura»[90] (problemas no abordados en el informe de referencia), ámbito en el que perduran las condiciones insatisfactorias de siempre, continuando, de hecho, el ciudadano todavía a merced de las decisiones arbitrarias de la administración. Si en verdad se desea que el proceso de erosión del imperio de la ley no prosiga, es ineludible que, sin nuevas demoras, se erija un tri-

bunal independiente al que se pueda recurrir en todos estos casos, como se ha propuesto desde distintos sectores[91].

En la esfera internacional, por último, es oportuno no silenciar el esfuerzo que significa el «Acta de Atenas», que el Congreso de la Comisión Internacional de Juristas aprobó en su reunión de junio de 1958 y en la que se reiteró sin reservas la trascendencia del imperio del derecho[92].

Ahora bien, resultaría excesivo afirmar que la vehemente aspiración a infundir nueva vida a una vieja tradición vaya acompañada de un conocimiento exacto de los valores en juego[93] y suponer que las gentes estarán siempre dispuestas a mantener estos principios cuando los mismos dificulten la inmediata consecución de deseados objetivos. Tales principios, que hasta hace poco nos parecían conocimientos vulgares impropios de requerir la atención del estudioso, y que incluso hoy pudieran resultar más obvios para el lego en la materia que para el jurista profesional, han sido tan olvidados, que hemos creído imprescindible detenemos en el examen de sus rasgos característicos y en la narración de su evolución histórica. Tan solo sobre estas bases podremos acometer, en la parte siguiente de esta obra, el estudio detallado de las diferentes maneras que permiten o no conseguir —en el marco de una sociedad libre— los actuales objetivos de la política social y económica.

TERCERA PARTE

LA LIBERTAD Y EL ESTA-DO-PROVIDENCIA

Sobre la especie humana se alza un inmenso y tutelar poder que asume la carga de asegurar las necesidades de la gente y cuidar de su destino y desenvolvimiento. El poder en cuestión es absoluto, minucioso, ordenado, previsor y bondadoso. Equivaldría al amor paterno si su misión fuera educar a los hombres en tanto alcanzan la edad adulta; pero, contrariamente, lo que pretende es mantenerlos en una infancia perpetua; es partidario de que el pueblo viva placenteramente a condición de que solo piense en regocijarse. Convertido en el árbitro y origen de la felicidad de los humanos, el gobernante, con la mejor disposición, actúa y se preocupa de que nada les falte; satisface sus necesidades, facilita sus placeres, cuida de sus preocupaciones más importantes, dirige sus actividades mercantiles, regula el incremento de su patrimonio e interviene en su transmisión hereditaria. ¿Qué resta a las gentes por hacer cuando se les ha ahorrado las inquietudes de pensar y las tribulaciones que la vida comporta?

A. DE TOCQUEVILLE[1]

CAPÍTULO XVII

El ocaso del socialismo y la aparición del Estado-providencia

> La experiencia debería enseñarnos la oportunidad de extremar las medidas que protegen la libertad, precisamente cuando los gobiernos abrigan propósitos benefactores. El auténtico partidario de la libertad se halla, naturalmente, en guardia para rechazar los ataques a la libertad procedentes de gobernantes perversos. Pero la amenaza preñada de mayores peligros anida en el insidioso actuar de hombres bienintencionados y de probado celo, pero de inteligencia obtusa.
>
> L. BRANDEIS[1]

1. El fin del siglo socialista

Los denodados esfuerzos llevados a cabo, durante casi una centuria, en pro de la reforma social —incluso en los países donde, como acontece en los Estados Unidos, nunca existió un poderoso partido socialista— recibieron su principal impulso del socialismo. El socialismo, en el curso de ese centenar de años, había sometido a su hechizo a gran parte de los líderes intelectuales, y muchos le consideraron la meta definitiva a que fatalmente se dirigía la sociedad. El proceso alcanzó su momento cul-

minante cuando, terminada la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña puso en marcha el experimento socialista. Este acontecimiento parece haber marcado el punto culminante del avance socialista. Los futuros historiadores considerarán, probablemente, el período comprendido entre la revolución de 1848 y el año 1948 como el siglo del socialismo europeo.

Durante este período el socialismo ofreció un significado bastante preciso y un programa definido. El objetivo común de todos los movimientos socialistas consistía en nacionalizar los «medios de producción, distribución y cambio», de tal suerte que la actividad económica, como un todo y con sujeción a un plan general, se proyectara alcanzar un cierto ideal de justicia social. Las diferentes escuelas socialistas se distinguían principalmente por los métodos políticos aplicables a la reestructuración de la sociedad. La diferencia entre marxistas y fabianos radicaba en ser aquellos revolucionarios y estos evolucionistas; pero el concepto que merecía a unos y otros la nueva sociedad a instaurar, en sus líneas básicas, venía a ser el mismo. El socialismo significó la colectivización de los medios de producción, de forma que su empleo había de orientarse teniendo en cuenta «no la obtención de beneficios, sino la utilidad de los productos elaborados».

El trascendental hecho registrado durante la última década se centra en que el socialismo, como método peculiar para alcanzar la justicia social, ha fracasado. No es solo que se haya desvanecido su atractivo intelectual, sino el ostensible abandono de las masas, que ha obligado a los partidos socialistas de todas las latitudes a buscar con ansiedad nuevos programas que les aseguren el concurso activo de sus afiliados[2]. No ha abandonado su meta definitiva, su ideal de justicia social. Pero ha prescindido de los métodos que venía aplicando para lograrlo y bajo cuyo amparo se acuñó el nombre de «socialismo». Es probable que este nombre sea utilizado en cualquier nuevo programa que los partidos socialistas existentes elaboren. Sin embargo, en nuestro mundo oc-

cidental, el socialismo, en su antiguo y auténtico sentido, ha muerto.

Aun cuando tan categórica afirmación puede causar sorpresa, el examen de la copiosa y desilusionada literatura debida a plumas socialistas y procedente de todos los países; así como las polémicas que prevalecen en el seno de los partidos socialistas, confirman ampliamente la tesis[3]. Quienes se hallan atentos tan solo a lo que ocurre en un concreto país quizá consideren que la decadencia del socialismo no es más que un retroceso pasajero, consecuencia de una derrota política. Ahora bien, la analogía que la indicada tendencia ofrece en los más variados países y su unísono carácter internacional no dejan la menor duda de que se trata de algo más que de la repercusión de una derrota electoral. Si, quince años atrás, el dogma socialista constituía el principal peligro contra la libertad, esgrimir ahora nuevos razonamientos contra él equivaldría a embestir molinos de viento lanza en ristre. Muchas de las razones expuestas en contra del propio socialismo son utilizadas por sus partidarios, en el seno del movimiento socialista, para argumentar en favor de una modificación de su programa actual.

2. Razones de la decadencia del socialismo

Son varias las causas que han dado lugar a tal evolución. Las consecuencias derivadas del «experimento social más importante de nuestro tiempo fueron decisivas para la doctrina socialista, que en su momento dispuso del mayor poder suasorio». En el mundo occidental puede decirse que lo sucedido en Rusia ha herido de muerte al marxismo. Ello no obstante, durante un tiempo comparativamente largo, fueron bien escasos los intelectuales que se percataron de que lo acontecido en la URSS era la inevitable y lógica consecuencia de la aplicación sistemática del programa tradicional del socialismo. Hoy en día, sin embargo, incluso en el seno de los partidos, todavía hace efecto el argumento contenido en el interrogante siguiente: «Si a lo que se aspira es

a implantar el 100 por 100 del socialismo, ¿en qué estriba el error de la Unión Soviética?»[4]. Ahora bien, la experiencia soviética, en general, ha desacreditado únicamente a la rama marxista del socialismo; la gran decepción que los métodos básicos del socialismo han provocado deriva de experiencias más cercanas.

Los principales factores que han contribuido a semejante desilusión son, sin duda, los tres siguientes: la creciente evidencia de que el mecanismo de producción de bienes opera con menos eficacia bajo un orden socialista que bajo el régimen de libre empresa; el convencimiento, casi unánime, de que el socialismo —lejos de conducir a lo que había sido concebido como la plenitud de la justicia social— implica la implantación de un orden jerárquico arbitrario y mucho más infranqueable en lo referente al acceso de un escalón a otro; y la constatación a que se ha llegado de que el socialismo, en lugar de la mayor libertad prometida, origina un nuevo despotismo.

Los primeros en no ocultar su decepción fueron aquellas asociaciones obreras que advirtieron cómo su poder se debilitaba extraordinariamente al tratar no con los empresarios privados, sino con el Estado. El ciudadano advirtió también muy pronto que enfrentarse por doquier con la autoridad del Estado en modo alguno significaba mejora con respecto a la posición disfrutada en una sociedad competitiva. Todo ello aconteció al propio tiempo que la elevación general del nivel de vida del sector laboral, y especialmente de los trabajadores manuales, destruyó el supuesto de que existiera una definida clase proletaria y, consecuentemente, la conciencia de clase de los trabajadores, con lo que se provocó en casi todos los países de Europa una situación similar a la que en los Estados Unidos ha impedido siempre el desarrollo de un movimiento socialista organizado[5]. En los países que han vivido una experiencia política totalitaria, las generaciones más jóvenes acusan una fuerte reacción individualista

que los hace escépticos en grado sumo en cuanto a los resultados de toda actividad colectiva y desconfiados en grado no menor del proceder de la autoridad[6].

Quizá el factor más importante de la desilusión de los intelectuales socialistas haya sido la creciente constatación de que el socialismo significa la desaparición de la libertad individual. Aunque el argumento de que el socialismo y la libertad individual se excluyen mutuamente fue rechazado con indignación por aquellos intelectuales cuando lo esgrimieron sus oponentes[7], al ser utilizado por uno de sus propios ideólogos y arropado con brillante estilo literario, produjo poderoso impacto[8]. Últimamente la situación ha sido descrita con gran sinceridad por uno de los más destacados intelectuales del partido laborista británico. R. H. S. Crossman, en un folleto titulado *Socialism and the New Despotism*, nos recuerda cómo «cada vez más quienes meditan profundamente han sometido a revisión aquellos juicios que en otros tiempos emitieron proclamando lo que entonces se les antojaba las obvias ventajas de la planificación central y del incremento de la propiedad pública de los instrumentos de producción»[9]; añade que «el socialismo implantado por los laboristas al asumir el poder permitió descubrir que implicaba el establecimiento de enormes organismos burocráticos»[10], «una vasta burocracia centralizada que constituye una grave amenaza potencial para la democracia»[11], provocándose así una situación que impone a «los socialistas de hoy, como misión primordial, convencer a la nación de que sus libertades se encuentran amenazadas por este nuevo feudalismo»[12].

3. Consecuencias de la época socialista

Ahora bien, si es cierto que en Occidente los métodos característicos del colectivismo socialista tienen escasos partidarios, no lo es menos que sus objetivos finales mantienen su poder de atracción. Aun cuando los socialistas ya no poseen un claro programa en cuanto a las metas a alcanzar, todavía desean manipular

la economía de tal suerte que la distribución de rentas coincida con su peculiar concepto de la justicia social. Sin embargo, la victoria más importante conseguida durante la época socialista consiste en haber logrado aniquilar las tradicionales limitaciones que moderaban el poder estatal. El socialismo, en tanto aspiraba a la completa reestructuración de la sociedad sobre bases nuevas, forzosamente había de considerar los pilares del sistema existente como meros estorbos que debían ser destruidos. Ahora bien, al carecer hoy de principios propios, es incapaz de explicar cuáles son los medios más idóneos para alcanzar sus nuevos objetivos. En consecuencia, nos acercamos a las nuevas tareas propuestas por la ambición del hombre moderno, cuando su carencia de principios, en el sentido original de la palabra, es mayor que nunca.

Resulta aleccionador en alto grado considerar que, en el momento en que pocos consideran ya al socialismo como un ideal digno de que la gente se esfuerce, de manera deliberada, por ver implantado, pudiera, en cambio, ocurrir que, sin desearlo nos encontráramos inmersos en una sociedad organizada bajo su signo. Cuantos ansiando introducir reformas en el orden social se limitan a utilizar cualesquiera de los medios a su alcance, siempre que los consideran de la mayor eficacia para alcanzar los objetivos que persiguen, y, en cambio, no se preocupan lo más mínimo de que el mecanismo del mercado se mantenga funcionando con eficacia, se ven constreñidos a instaurar nuevas medidas de control sobre las decisiones económicas (aunque la propiedad privada se mantenga en apariencia), hasta darse de bruces con aquel auténtico sistema de planificación central que en la actualidad pocos desean realmente ver instaurado. Todavía más, constituyen legión los antiguos socialistas que han llegado a advertir que nos hemos deslizado tanto en la dirección del Estado redistribuidor, que resulta más sencillo, en la actualidad, presionar en tal sentido que actuar denodadamente al objeto de que sea adop-

tada cualquier desacreditada fórmula de socialización de los medios de producción. Parecen confesar que con la proliferación de las intromisiones de los poderes públicos en la vida de unas empresas que solo formalmente pueden ya considerarse privadas es como mejor se conseguirá la ansiada redistribución de rentas; a fin de cuentas, lo que de verdad pretende aquella otra más espectacular política basada en la expropiación.

Con frecuencia se ha motejado de injusto —presentándose como prejuicio propio de la ceguera conservadora— el criticar a aquellos socialistas que de manera tan sincera se apartan de las soluciones más obviamente totalitarias del socialismo «extremado» y adoptan un socialismo «templado», cuyas consecuencias, sin embargo, apenas si discrepan de las del primero. El peligro no se desvanecerá, a pesar de todo, a menos que seamos capaces de distinguir entre las realizaciones que pueden lograrse en el seno de la sociedad libre y aquellas otras que para su consecución exigen acudir a los métodos del colectivismo totalitario.

4. Significado del Estado-providencia

A diferencia del socialismo, el concepto de Estado benefactor[13] carece de significado preciso. La frase se utiliza a veces para describir un Estado que «se interese» de cualquier manera por problemas distintos de los referentes al mantenimiento de la ley y el orden. Ahora bien, aunque son escasos los teóricos que pretenden reducir la acción de los poderes públicos al mantenimiento de la ley y el orden, tal postura no puede ampararse en el principio de la libertad. Tan solo el poder coactivo del Estado ha de ser objeto de rigurosa limitación. Como antes se dijo (cap. XV), existe un innegable y amplio campo reservado a las actividades no coactivas del gobernante, y cuya financiación exige, indudablemente, acudir a la exacción fiscal.

Es innegable, por otra parte, que, en nuestra época, nunca el Estado redujo su actuación a aquel «mínimo individualista» a que

hemos aludido[14], ni menos todavía los economistas clásicos «ortodoxos»[15] propugnaron tal limitación del poder público. Todos los gobiernos modernos han adoptado medidas protectoras de los indigentes, los desafortunados y los imposibilitados, y han prestado atención a las cuestiones sanitarias y a los problemas de la enseñanza. No hay razones para suponer que con el incremento de la riqueza no aumenten también tales actividades de puro servicio. Existen necesidades comunes que solo pueden satisfacerse mediante la acción colectiva y que, por lo tanto, han de ser atendidas en dicha forma, sin que ello implique restringir la libertad individual. No se puede negar que, a medida que la riqueza aumenta, ha de incrementarse de modo gradual aquel mínimo —que puede ser suministrado fuera del mercado— y que la comunidad ha facilitado siempre a los que no son capaces de proveer a su propio sustento, o bien que el Estado contribuirá a tales cometidos, asumiendo incluso su dirección, sin producir ningún daño. Poco puede oponerse a que el poder público intervenga e incluso tome la iniciativa en áreas tales como la seguridad social y la educación o a que subvencione temporalmente determinadas experiencias. El problema no lo suscitan tanto los fines perseguidos como los métodos empleados por la autoridad.

En muchas ocasiones se hace alusión a estos modestos e inocentes objetivos que propugna la acción del gobernante, para evidenciar cuán absurdo resulta oponerse al Estado-providencia. Ahora bien, tan pronto como aquella rígida actitud que presupone negar en absoluto a los poderes públicos el menor derecho a interferir en tales materias —actitud que puede defenderse, pero que, en todo caso, la defensa de la libertad no lo exige—, los partidarios de la libertad, por lo común, descubren que los planes del Estado benefactor contienen actividades que rebasan bastante lo que se considera legítimo e indiscutible. Si, por ejemplo, se admite que se puede objetar a las leyes que se limitan a proteger la pureza de los productos alimenticios, de ello se infiere que

no es razonable oponerse a ninguna medida estatal que tienda a alcanzar una finalidad apetecible. Quienes aspiran a precisar cuáles sean las funciones propias de los poderes públicos ateniéndose a los objetivos más bien que a los métodos aplicados, se ven en el caso de combatir determinadas medidas estatales que tan solo parece se traducirán en consecuencias deseables, o han de admitir que carecen de normas en que basar sus objeciones a dichas medidas, que, si bien eficaces en cuanto a la consecución de propósitos determinados, en conjunto entrañan la destrucción de la sociedad libre. Aun cuando el criterio de que la actuación de los poderes públicos ha de limitarse al mantenimiento de la ley y el orden es perfectamente defendible si se considera tan solo el Estado como instrumento de coacción, es forzoso reconocer también que como agencia de servicios puede facilitar —sin producir daño a la gente— la consecución de objetivos deseables que de otra forma quizá no se alcanzaran. Muchas de las nuevas actividades benefactoras del gobierno constituyen una amenaza para la libertad porque realmente son un ejercicio de los poderes coactivos del mismo, y, aunque se presenten como meras actividades de servicio, se apoyan en la exigencia de derechos exclusivos en determinados sectores.

5. La nueva tarea de los defensores de la libertad

La situación en que se encuentran hoy las cosas obliga al auténtico defensor de la libertad a variar su modo de actuar, al propio tiempo que hace más penosa su tarea. En tanto que el peligro que implicaba el socialismo radicaba en hallarse identificado con las soluciones de tipo colectivista, se podía argüir que el dogma en que se apoyaba es falso, que el socialismo nunca alcanzaría los objetivos que sus partidarios persiguen y que provocaría consecuencias que ni ellos mismos desean. Tal dialéctica es inoperante frente al Estado-providencia cuando advertimos que este carece de objetivo definido. La mercancía oculta bajo su pabellón un conglomerado de elementos tan diversos e incluso contradicto-

rios, que, mientras algunos hacen más atractiva la sociedad libre, otros son incompatibles con ella o, en última instancia, constituyen una amenaza potencial a su pervivencia.

Es fácil demostrar que algunos de los objetivos del Estado-providencia pueden lograrse sin detrimento de la libertad individual, aunque para ello no se utilicen necesariamente los métodos que parecen más obvios y son, por lo tanto, más populares. Otros pueden conseguirse de manera similar, pero solo hasta un cierto grado y a precio muy superior al que la gente imagina y se halla dispuesta a pagar; precio que únicamente tal vez podría soportar a medida que fuera aumentando la riqueza general. Finalmente, algunos —especial y entrañablemente estimados por los socialistas— no pueden ser alcanzados en una sociedad que desee salvaguardar la libertad del individuo.

Existen numerosos servicios públicos que a todos benefician y que solo mediante el esfuerzo común pueden conseguirse; tal ocurre con parques, museos, teatros, campos de deporte, etc. Abundan las razones a favor de que dichas prestaciones se realicen por las autoridades locales más bien que por las nacionales. A continuación viene el importante aspecto de la seguridad, de la protección contra riesgos comunes a todos nosotros. La actitud del gobierno puede consistir tanto en reducir tales riesgos como en ayudar al pueblo para que se defienda contra los mismos. De cualquier manera, se impone la distinción entre dos conceptos de seguridad: la seguridad limitada, que puede lograrse para todos y que, por lo tanto, no constituye privilegio, y la seguridad absoluta. Esta última, dentro de una sociedad libre, no puede nunca existir para todos. La primera es la seguridad contra las privaciones físicas severas, la seguridad de un mínimo determinado de sustento para todos. La segunda es la seguridad de un determinado nivel de vida, fijado mediante la comparación de los niveles de que disfruta una persona con los que disfrutan otras. La distinción, por tanto, se establece entre la seguridad de un mínimo

de renta igual para todos y la seguridad de la renta particular que se estima que merece una persona[16]. La seguridad absoluta está íntimamente relacionada con la tercera y principal ambición que inspira al Estado-providencia: el deseo de usar los poderes del gobierno para asegurar una más igual o más justa distribución de la riqueza. Siempre que los poderes coactivos se utilicen para asegurar que determinados individuos obtengan determinados bienes, se requiere cierta clase de discriminación entre los diferentes individuos y su desigual tratamiento, lo que resulta inconciliable con la sociedad libre. De esta manera, toda clase de Estado providencia que aspira a la «justicia social» se convierte «primariamente en un redistribuidor de rentas»[17]. Tal Estado no tiene más remedio que retroceder hacia el socialismo, adoptando sus métodos coactivos, esencialmente arbitrarios.

6. La tendencia expansionista de la Administración

Aunque *algunos* de los fines del Estado-providencia solamente se logran utilizando métodos hostiles a la libertad, *todos* sus fines *pueden* perseguirse mediante tales métodos. Hoy en día, el peligro consiste en que, tan pronto es aceptado como legítimo un fin de gobierno, se presume que incluso los medios contrarios a los principios de la libertad pueden emplearse legítimamente. Lamentablemente, en la mayoría de los campos, la manera más efectiva, cierta y veloz de alcanzar un fin dado es, según parece, dirigir todos los recursos disponibles hacia la solución visible. Para el reformador impaciente y ambicioso, colmado de indignación ante un mal determinado, nada que no sea su completa eliminación por los medios más directos y rápidos le parece adecuado. Si todas las personas que sufren de falta de trabajo, enfermedad o previsión inadecuada para su vejez hubieran de ser liberadas inmediatamente de su tribulación, ni siquiera un sistema obligatorio total sería suficiente. Siempre que, en nuestra impaciencia por resolver tales problemas, concedamos al gobierno poderes exclusivos y monopolísticos, descubriremos que no

veíamos más allá de nuestras narices. Si el camino más corto para una solución, tal y como en el presente se vislumbra, se convierte en el único permisible, despreciando toda experimentación alternativa, y si lo que ahora parece ser el mejor método de satisfacer una necesidad adquiere categoría de único punto de partida para todos los futuros procesos, quizá alcancemos nuestro objetivo presente más pronto; pero, a la par, probablemente, impediremos que surjan soluciones más convenientes. A menudo, quienes acusan mayor ansiedad por utilizar hasta el máximo nuestro conocimiento y fuerza actual, en razón a los métodos que ponen en práctica, son los que más obstaculizan todo futuro desarrollo. Los procesos evolutivos controlados de tipo exclusivista, que la impaciencia y la conveniencia administrativa han movido al reformador a adoptar y que, especialmente en el campo de la seguridad social, han llegado a ser una característica del moderno Estado-providencia, pueden muy bien convertirse en la mayor dificultad para futuras mejoras.

Si el Estado no pretende tan solo facilitar que un determinado sector de la población alcance cierto nivel de vida, sino que aspira a que todos lo consigan, únicamente verá convertido en realidad su deseo si priva a los interesados de las posibilidades de elección. De esta manera, el Estado benefactor se convierte en un Estado-hogareño, donde un poder paternalista gobierna la mayoría de los ingresos de la comunidad y los distribuye en la forma y cantidades que, según el criterio de la autoridad, los individuos necesitan o merecen.

Son muchos los sectores en que pueden aducirse razonamientos persuasivos basados en consideraciones de eficiencia y economía propugnando la exclusiva para el poder público en la prestación de un determinado servicio; ahora bien, cuando se llega a la práctica, el resultado ordinario es que esas ventajas resultan pronto ilusorias y el carácter de los servicios es enteramente diferente del que tendrían si hubieran sido prestados por las empre-

sas competitivas. Si en vez de administrar los recursos limitados puestos bajo su control para un servicio específico el jerarca utiliza sus poderes coactivos para asegurar que se les dé a los hombres que entre sí compiten lo que ciertos expertos creen que necesitan; si el pueblo, por tanto, ya no puede decidir en algunos de los más importantes aspectos de su vida —como, por ejemplo, la sanidad, el empleo, la vivienda y la previsión—, sino que se ve obligado a acatar las resoluciones que la autoridad dicta con arreglo a sus propios juicios valorativos; si los poderes públicos que ejercen de modo exclusivo determinadas funciones y profesiones, tales como la medicina, la instrucción pública y los seguros, quedan organizados como jerarquía unitaria burocrática, las decisiones de la gente no responderán a fenómenos competitivos, sino que serán impuestas sin apelación por los jerarcas[18].

Los propios razonamientos que, por lo general inducen al impaciente y ambicioso reformador a organizar aquellos servidos bajo la forma de monopolios gubernamentales, le inducen también a creer que las autoridades que han de regirlos han de hallarse investidas de amplios poderes discrecionales sobre el individuo. Si el objetivo consistiera únicamente en mejorar las oportunidades de todos, prestándoles servicios específicos de acuerdo con una regla, tal mejoría podría lograrse siguiendo esencialmente una línea similar a la del mundo de los negocios. Ahora bien, nunca tendríamos la seguridad de que los resultados obtenidos fueran precisamente los deseados para todos los individuos. Nada que no sea el tratamiento individualizado y paternalista por parte de una autoridad discrecional, con poderes de discriminación entre la gente, puede lograr que cada hombre resulte afectado en un determinado aspecto de su vida.

Es pura ilusión pensar que, cuando ciertas necesidades del ciudadano se han convertido en la preocupación exclusiva de una máquina burocrática, el control democrático de tal máquina pueda preservar efectivamente la libertad. En lo referente al

mantenimiento de la libertad personal, la división de funciones entre una asamblea que tan solo indica que debe hacerse esto o aquello[19] y un aparato administrativo a quien se le da el poder exclusivo de ejecutar dichas instrucciones es la solución más peligrosa posible. Todas las experiencias confirman lo que está «suficientemente claro tanto en el caso inglés como en el americano: que el celo de los órganos de la administración para lograr y asumir que las limitaciones constitucionales y las garantías a los derechos individuales deben ceder ante sus tenaces esfuerzos para lograr lo que consideran propósito superior de gobierno»[20].

No es exagerado afirmar que el mayor peligro para la libertad proviene, hoy en día, de aquellas personas más indispensables y poderosas en el gobierno moderno, es decir, de los eficientes y expertos administradores, preocupados exclusivamente por lo que consideran el bien público. Aunque los teóricos pueden seguir hablando del control democrático de dichas actividades, todos los que han tenido experiencia directa en la materia se hallan conformes en que —como señaló recientemente un escritor inglés— «si el control del ministro… se ha convertido en un mito, el control del Parlamento es y ha sido siempre el más perfecto cuento de hadas»[21]. Es inevitable que tal clase de administración del bienestar del pueblo se convierta en un aparato incontrolable y dotado de propia voluntad, frente al cual el individuo está desamparado; un aparato que se inviste de manera creciente con toda la *mística* autoridad soberana: el *Hoheitsverwaltung* o *Herrschaftsstaat* de la tradición alemana, tan poco familiar para los anglosajones, que tuvo que acuñarse el extraño término de «hegemónico»[22] para otorgarle significado.

7. La política interna

El contenido de los siguientes capítulos no consiste en formular un programa completo de política económica a aplicar en una sociedad libre. La principal finalidad de nuestro estudio atañe a aquellas aspiraciones relativamente nuevas cuya consecución en

la sociedad libre es todavía incierta, con respecto a las cuales nuestros varios criterios todavía oscilan entre extremos, siendo de máxima urgencia establecer principios que nos ayuden a separar lo bueno de lo malo. Los temas seleccionados son aquellos que consideramos de mayor trascendencia para evitar el descrédito que los acompañaría de incluirlos en su plan general el Estado-providencia.

Existen numerosos aspectos de la actividad gubernamental que ofrecen la máxima importancia para la conservación de la sociedad libre, pero que no podemos analizar ahora con el rigor necesario. En primer lugar, hay que prescindir del complejo de cuestiones que derivan de las relaciones internacionales, no solo porque cualquier intento serio de consideradas acrecería en forma desusada el volumen de esta obra, sino también porque un tratamiento adecuado requeriría basamentos filosóficos diferentes de los que hemos sido capaces de establecer. La solución satisfactoria a estos problemas, sin duda, no ha de encontrarse en tanto que las últimas unidades del orden internacional sean las entidades históricamente dadas y conocidas como naciones soberanas. El problema de a qué grupo deberían confiarse las distintas funciones estatales si tuviéramos poder de elección al efecto implica un interrogante demasiado difícil para darle una breve respuesta. Los fundamentos morales del imperio de la ley a escala internacional parecen faltar por completo todavía, y probablemente perderíamos cuantas ventajas tal imperio comporta dentro de la nación, si confiáramos algunos de estos nuevos poderes de gobierno a organismos supranacionales. Tan solo cabe añadir que las únicas soluciones provisionales a los problemas que suscita el orden internacional surgirán tan pronto como aprendamos a limitar, efectivamente, los poderes de todos los gobiernos soberanos distribuyéndolos en grados de autoridad. Debería señalarse también que la presente evolución de la política nacional ha complicado bastante más que en el siglo XIX las cuestiones inter-

nacionales[23]. Deseo añadir aquí una opinión personal. En tanto la protección de la libertad individual no se halle mucho más firmemente asegurada de lo que lo está hoy, la creación de un Estado mundial sería, sin duda, más peligrosa para el futuro de la civilización que la misma guerra[24].

El problema de la centralización y descentralización de las funciones de gobierno apenas si ofrece menor importancia que los temas internacionales; no obstante la tradicional conexión que mantiene con la mayoría de las cuestiones objeto de nuestro estudio, no podemos abordarlo de modo sistemático. El propugnar la máxima concentración de poderes fue siempre característica de los partidarios del aumento del poder estatal, mientras que la descentralización ha sido patrocinada, generalmente, por quienes se preocupan principalmente de la libertad del individuo. Hay razones de peso para sostener que, siempre que la prestación de ciertos servicios no pueda confiarse a la iniciativa privada y, por tanto, se precise cierta clase de acción colectiva, la actuación de las autoridades locales constituye generalmente la mejor solución, pues se tienen muchas de las ventajas de la empresa privada y pocos de los peligros que comporta la acción coactiva del gobierno. La competencia entre autoridades locales o entre unidades mayores dentro de un área donde existe libertad de movimiento proporciona en gran medida la oportunidad de experimentar métodos alternativos que aseguran la mayor parte de las ventajas del libre desarrollo. Aunque puede ocurrir que la mayoría de los individuos no desee jamás enfrentarse con un cambio de residencia, habrá gente suficiente, especialmente entre los jóvenes y más emprendedores, que haga necesaria la prestación, por la autoridad local, de servicios tan buenos y a un coste tan razonable como sus competidores[25]. De ordinario, el planificador autoritario, en interés de la uniformidad, la eficacia gubernamental y la conveniencia administrativa, presta su apoyo a las tendencias centralistas, para lo cual es fuertemente apoyado por

las mayorías más pobres, que desean participar en los recursos de las regiones más ricas.

8. El monopolio y otros problemas menores

Existen numerosos e importantes problemas de política económica que podemos mencionar solo de pasada. Nadie negará que la estabilidad económica y la prevención de las grandes depresiones dependen en parte de la acción estatal. Analizaremos estas materias al tratar las cuestiones que hacen referencia al empleo y a la política monetaria. Ahora bien, su examen sistemático nos llevaría a terrenos de alta especialización y de gran controversia; la posición que habría yo de adoptar en tales cuestiones vendría dictada por mis estudios profesionales y poca relación guardaría con los temas ahora examinados. Análogamente, la concesión de subsidios a determinadas actividades, mediante fondos procedentes de la imposición fiscal, tema que habremos de considerar al tratar de la vivienda, la agricultura y la enseñanza, suscita cuestiones de índole general. No se pueden hoy abordar estos temas sosteniendo simplemente que jamás debe el gobierno subsidiar actividad alguna, pues hay actuaciones de tipo estatal, tales como las atinentes a la defensa nacional, en las que, por lo general, la concesión de tales subsidios es el sistema mejor y menos peligroso para promover determinadas empresas, resultando ello preferible a que el gobierno, de modo exclusivo, realice las indicadas misiones. Quizá el único principio general en materia de subsidios sea el de que nunca pueden justificarse invocando el interés del inmediato beneficiario (ya se trate de quien presta el servicio subsidiado o del receptor), sino el interés de la colectividad, o sea el bienestar general en su verdadero sentido. Los subsidios constituyen legítimo instrumento de gobierno; pero no como medio de redistribución de la renta, sino como mecanismo a cuyo amparo el mercado hace que se presten servicios que son disputados fuera de la órbita de aquellos que cada uno directamente paga.

El fallo más notorio en cuanto vamos a exponer a continuación consiste, sin duda, en la omisión del análisis sistemático de las cuestiones que suscita el monopolio empresarial. El tema fue excluido después, de cuidadosa reflexión y en razón a que fundamentalmente carece de la importancia que por lo común se le atribuye[26]. La política antimonopolística ha constituido, por lo general, para los liberales, la meta más importante a que apuntara su celo reformador. Creo que yo mismo he utilizado en el pasado el argumento táctico de no ser justa la aspiración a debilitar el poder coactivo de los sindicatos sin, al propio tiempo, combatir el monopolio empresarial. He adquirido, sin embargo, el convencimiento de que es equivocado presentar como idénticos los monopolios enquistados en el campo del trabajo y los que florecen en el empresarial. Lo cual no quiere decir que comparta el criterio de ciertos investigadores[27] cuando aseguran que, en algunos aspectos, el segundo es beneficioso y deseable. Pienso, como hace quince años[28], que no es bueno convertir al monopolista en la cabeza de turco económica y reconozco que la legislación de los Estados Unidos ha logrado crear un clima de opinión desfavorable a tales prácticas. Siempre que la acción antimonopolística sea moderada por el imperio de reglas generales (tales como las de no discriminación), tal actuación no resulta dañosa. Pero en esta materia lo mejor es actuar gradualmente, mejorando la regulación de sociedades, de patentes y de impuestos, cuestiones sobre las que muy poco puede hacerse de modo breve y conciso. Mi escepticismo aumenta en lo que atañe a las supuestas ventajas que derivan de las discrecionales medidas adoptadas por los poderes públicos contra concretos monopolios, y me siento, al propio tiempo, hondamente alarmado por la naturaleza arbitraria de la tendencia a limitar el tamaño de las empresas individuales. Cuando las normas políticas provocan una situación que —como ocurre con algunas empresas de Estados Unidos— impide a grandes firmas competir bajando los precios, por el funda-

do temor a caer en las redes de la legislación antitrust, tal política es un absurdo.

La opinión corriente se resiste a proclamar que el monopolio o el gigantismo de una empresa son dañosos *per se*; lo dañoso es el prohibir el acceso a determinados ámbitos mercantiles y similares prácticas monopolísticas. El monopolio es, ciertamente, indeseable; pero lo es tan solo en el mismo sentido que la escasez; no se puede evitar ninguno de dichos fenómenos[29]. Tan triste es el que determinadas habilidades (así como ciertas privilegiadas situaciones o tradiciones empresariales) no puedan ser emprendidas, como lamentable el que determinados bienes escaseen. No tiene sentido pretender pasar esto por alto y aspirar a crear situaciones «como si» en tales casos pudiera existir la competencia. La ley no puede desconocer esta realidad. Lo único que puede es vedar específicas actuaciones. Tan solo es de desear que donde haya posibilidad de competencia, a nadie se impida plantearla. Siempre que el monopolio se base en limitaciones introducidas por el hombre con el fin de impedir el acceso a un mercado, existen numerosas razones que abogan por la remoción de tales trabas. Existen también argumentos de peso que se oponen a la discriminación mediante el precio, que debe ser limitada todo lo posible recurriendo a normas generales. Sin embargo, la actuación estatal en este orden de cosas es tan deplorable, que en verdad resulta sorprendente que se crea que las cosas puedan mejorarse concediendo poderes discrecionales al gobierno. La experiencia histórica enseña que tales facultades solo sirven al gobernante para distinguir entre monopolios «buenos» y «malos»; terminando la autoridad por proteger aquellos que considera buenos y prohibir solo los que considera malos. Dudo que haya ninguna clase de monopolios «buenos» merecedores de protección. Existirán siempre, sin embargo, monopolios inevitables cuyo carácter transitorio y temporal se hace permanente gracias a la intervención del poder público.

Aun cuando poco puede hacer el gobierno para remediar los monopolios empresariales, la situación cambia cuando es el gobernante quien crea deliberadamente las instituciones monopolísticas y descuida su primer deber —el impedir la acción coactiva mediante la concesión de inmunidades contra el imperio del derecho—, como viene haciendo desde hace tiempo en el terreno laboral. En un régimen democrático es de lamentar que —tras un período en el que fueron populares las medidas a favor de determinado grupo— la dialéctica contra los privilegios se transformara en argumentación contra aquellos estamentos que hasta tiempos recientes habían gozado del favor especial del público por considerarse que precisaban y merecían tal amparo. No hay duda de que en los últimos tiempos jamás fue tan generalmente violado, con graves consecuencias, el fundamental principio del imperio de la ley como en el caso de las asociaciones obreras. Cuál sea la política a adoptar en relación con los sindicatos constituye el primer grave problema que hemos de abordar.

CAPÍTULO XVIII

El trabajo y los sindicatos obreros

> El gobierno, durante largo tiempo hostil a otros monopolios, repentinamente patrocinó y promovió gigantescos monopolios laborales que la democracia no puede tolerar ni tampoco controlar sin destruirlos, y acaso no puede destruirlos sin destruirse a sí misma.
>
> HENRY C. SIMONS[1]

1. Libertad de asociación

Durante algo más de un siglo la política sindical se ha movido entre dos polos opuestos. De una situación en la que los sindicatos podían hacer bien poco dentro del ámbito de la legalidad, si es que no les estaba prohibida cualquier actuación, hemos llegado a una situación en que las asociaciones obreras se han convertido en instituciones privilegiadas a las que no se aplican las reglas generales del derecho. Constituyen el único e importante fracaso de los gobiernos en lo que respecta a su más fundamental función: la prevención de la coacción y la violencia.

Este proceso evolutivo se robusteció en gran medida por cuanto, en sus comienzos, los sindicatos se ampararon en los principios generales de la libertad[2], captando así el apoyo de los liberales, ayuda que retuvieron bastante tiempo después de haber cesado toda discriminación que les perjudicara, disfrutando, en

cambio, de excepcionales privilegios. En varios aspectos se muestran los progresistas tan poco propensos a considerar la racionalidad de cualquier medida sobre el particular, como no sea a la luz de inquirir si «favorece o perjudica a los sindicatos o, como generalmente se dice, si está en pro o en contra del trabajador»[3]. Ahora bien, una rápida ojeada a la historia de los sindicatos pondría de relieve que la posición razonable debe encontrarse en algún punto intermedio de los extremos que marcan su evolución.

La mayoría de la gente, sin embargo, tiene una idea tan elemental de lo ocurrido, que todavía apoyan las aspiraciones de los sindicatos en la creencia de estar luchando por la «libertad de asociación», cuando, en realidad, la frase ha perdido su significado y el verdadero problema ha pasado a ser el de la libertad del individuo para afiliarse o no a un sindicato. La confusión existente se debe en parte a la rapidez con que se ha transformado el problema. En muchos países, apenas las asociaciones voluntarias de trabajadores habían quedado legalizadas, cuando empezaron a coaccionar a los trabajadores reacios a la afiliación, apartando a los no sindicados de las oportunidades de empleo. La mayoría de la gente, probablemente, sigue creyendo que un «conflicto laboral» significa, normalmente, un desacuerdo sobre la remuneración y las condiciones de trabajo, cuando, en la mayoría de los casos, por no decir siempre, la única causa son las maniobras, por parte de los sindicatos, para obligar a los obreros a afiliarse.

En ningún lugar ha sido tan ostensible la posición de privilegio de los sindicatos como en Inglaterra, donde la Ley de Conflictos Laborales (*Trade Dispute Act*), de 1906, eximió «a los sindicatos y a sus servidores de toda responsabilidad civil, inclusive por la comisión de las faltas más graves, otorgando, en suma, a cualquier sindicato un privilegio y protección no poseído por ninguna otra persona o grupo de personas físicas o jurídicas»[4].

Medidas legislativas igualmente benévolas favorecieron a los sindicatos en los Estados Unidos; en primer lugar, la Clayton Act de 1914, que los exceptuó de las cláusulas antimonopolísticas de la ley Sherman; la Norris-Laguardia Act, de 1932, «ahondó la misma tendencia, hasta establecer prácticamente la completa inmunidad de las organizaciones sindicales por sus actos delictivos»[5]; y, finalmente, el Tribunal Supremo, en fallo crucial, sostuvo «el derecho de un sindicato a negar la participación de un patrono en el mundo económico»[6].

Parecida situación se presentó de modo gradual en la mayoría de los países europeos durante la década de los años veinte, «no tanto por autorización legislativa expresa como por la tolerancia de las autoridades y tribunales»[7]. Por doquier la legalización de los sindicatos fue interpretada como una legalización del propósito principal que les animaba y como un reconocimiento de su derecho a hacer cuanto consideraran necesario para alcanzar su propósito —o sea el monopolio—. Cada vez los sindicatos llegaron a ser tratados no como un grupo que perseguía una finalidad egoísta legítima y que, como cualquier otra, debía contrarrestarse por el juego de los demás intereses competitivos con iguales derechos, sino como un grupo cuya finalidad última —la organización exhaustiva e integral del conjunto de la mano de obra — debía ser apoyada en beneficio de la comunidad[8].

Aunque los flagrantes abusos de poder por parte de los sindicatos han irritado con frecuencia a la opinión pública en época reciente y aunque el sentimiento prosindical más bien declina, el público, hasta ahora, no se ha dado cuenta de que la tesis legal vigente es básicamente errónea y que el fundamento entero de nuestra sociedad libre se halla gravemente amenazado por los poderes que los sindicatos se han arrogado. No nos ocuparemos aquí de los abusos de poder de los sindicatos que constituyen prácticas delictivas y que tanta atención han suscitado últimamente en los Estados Unidos, aun cuando no dejan de guardar

relación con los privilegios de que gozan por mandato de la ley. Solo nos ocuparemos de aquellos poderes que, en general, poseen actualmente, ya sea por expresa autorización de la ley o, por lo menos, con la tolerancia tácita de las autoridades encargadas de hacerla cumplir. Nuestra argumentación no estará dirigida contra los sindicatos como tales, ni se limitará tampoco a las prácticas que en la actualidad se consideran por doquier como abusos. Enfocaremos nuestra atención directamente sobre algunos de sus poderes que hoy se aceptan generalmente como legítimos, cuando no se les considera como «derechos sacrosantos». Nuestro alegato contra esos «derechos» se halla robustecido, más bien que debilitado, por el hecho de que los sindicatos han demostrado mucha cautela en su ejercicio. No debemos permitir que la presente situación continúe. En las condiciones legales actuales, los sindicatos podrían hacer infinitamente más daño del que hacen y si la situación no empeora se debe a la moderación y buen sentido mostrados por muchos de los dirigentes sindicales[9].

2. Coacción sindical y salarios

Nunca insistiremos bastante en el hecho de que la coacción que los sindicatos se han permitido utilizar, contra todos los principios de libertad bajo la ley, es, de modo singular, coacción ejercida sobre los compañeros de trabajo. Cualquier poder coactivo auténtico utilizado por los sindicatos contra el sector empresarial deriva del aludido poder primordial de coaccionar a otros obreros; la coacción sobre los empresarios perdería su carácter objetable si los sindicatos se vieran privados del poder de lograr apoyo aun en contra de la voluntad del que lo presta. Ni el derecho de asociación voluntaria entre obreros, ni siquiera el de dejar de prestar los servicios pactados, son discutibles. Puede decirse, sin embargo, que este último —el derecho a la huelga —, aun siendo un derecho normal, difícilmente puede considerarse como un derecho inalienable. Existen buenas razones para

afirmar que, en ciertos casos, debería estipularse dentro de las cláusulas del convenio la renuncia a tal derecho; por ejemplo, hay empleos que implican obligaciones a largo plazo por parte de los obreros, y cualquier intento de quebrantar aquella renuncia debería considerarse ilegal.

Es indudable que cualquier sindicato que efectivamente controle toda la fuerza de trabajo en potencia de una empresa o industria puede ejercer una presión casi ilimitada sobre el empresario, y que, particularmente en los casos en que se haya invertido una gran suma de capital en equipo especializado, el sindicato puede expropiar prácticamente al propietario y casi obligarle a renunciar a las utilidades del negocio[10]. Lo importante, sin embargo, estriba en que tal proceder nunca será de interés para todos los trabajadores —excepto en el caso improbable de que cuanto se gane sea equitativamente repartido entre ellos, se hallen o no trabajando—, y, por lo tanto, solo lo puede lograr el sindicato coaccionando a algunos obreros para que, desatendiendo su interés, apoyen tal gestión concertada. Esto se debe a que los obreros pueden elevar los salarios reales por encima del nivel que prevalecería en un mercado libre, solamente mediante la limitación en la oferta, retirando parte de la mano de obra. En consecuencia, el interés de quienes consiguen un empleo remunerado con mayor salario se hallará siempre en pugna con el de aquellos otros que solo encontraron empleo en ocupaciones menos remuneradas o de los que no lo encontraron en modo alguno.

El hecho de que, por lo general, los sindicatos obliguen primeramente al empresario a pagar determinado salario y a continuación se preocupen de que nadie acepte una remuneración inferior supone poca diferencia. La fijación de salarios es un medio casi tan eficaz como otro cualquiera para eliminar aquellos que solo podrían emplearse a un salario más bajo. Lo esencial es que el empresario aceptará el salario que se le propone únicamente si

sabe que el sindicato tiene poder suficiente para impedir el empleo de otros trabajadores[11]. Como regla general, la fijación de salarios (bien sea por los sindicatos o por la autoridad) los elevará sobre el nivel del mercado solamente si son también superiores a la remuneración a que estarían dispuestos a emplearse los obreros deseosos de trabajar.

Aunque a menudo los sindicatos actúen en desacuerdo con su propio ideario, no cabe duda de que, a la larga, no son capaces de lograr aumentos de los salarios reales —de todos los que desean trabajar— por encima del nivel que establecería un mercado libre, si bien tienen la posibilidad de elevar el salario nominal, con las consecuencias que nos ocuparán más adelante. La elevación de los salarios reales por encima del mencionado nivel, si ha de ser algo más que temporal, solamente puede beneficiar a un grupo específico a expensas de los restantes. Tales alzas en la remuneración laboral, aunque se consigan con la ayuda de todos, benefician únicamente a un determinado sector. Esto significa que los sindicatos, como asociaciones estrictamente voluntarias, no podrían contar por largo tiempo con el respaldo de todos los trabajadores, por cuanto su política salarial nunca se hace en interés de la generalidad. Si los sindicatos no poseyeran fuerza bastante para coaccionar a los obreros no afiliados, no podrían impulsar el alza de los salarios por encima del nivel al cual quienes buscan trabajo podrían emplearse, es decir, al nivel que, en general, se establecería por sí mismo para la mano de obra en un verdadero mercado libre.

Ahora bien, aunque los salarios reales de todos los trabajadores solo pueden elevarse por la acción sindical a costa de los desocupados, los sindicatos, en determinadas industrias o manufacturas, pueden elevar los salarios de sus afiliados forzando a otros obreros y empleados a permanecer en ocupaciones peor pagadas. Es muy difícil precisar el grado de perturbación que este hecho causa en la estructura de los salarios. Si se tiene presente, sin embar-

go, que algunos sindicatos no vacilan en acudir a la violencia para impedir la entrada de nuevos trabajadores y que algunos otros imponen elevadas cuotas de admisión (o incluso reservan las vacantes para los hijos de los afiliados actuales), poca duda puede caber de que la distorsión en el mercado del trabajo es considerable. Importa subrayar que la política en cuestión solo puede utilizarse con pleno éxito en el caso de empleos altamente remunerados en empresas prósperas, y que, por lo tanto, se traduce en la explotación de los relativamente pobres por unos cuantos privilegiados. Por mucho que dentro del radio de su acción un sindicato tienda a reducir las diferencias de remuneración, resulta indudable que, por lo que respecta a salarios relativos en las principales industrias o negocios, la acción sindical, en la actualidad, es en gran parte responsable de una desigualdad que no tiene función ni sentido y que es, por completo, el resultado del privilegio[12]. Esto significa que las actividades sindicales reducen forzosamente, en términos generales, la productividad de la mano de obra y, por consiguiente, también el nivel general de los salarios reales. Ello es así por cuanto, si la acción sindical logra reducir el número de trabajadores en los empleos mejor remunerados y al mismo tiempo aumentar el número de quienes se ven forzados a permanecer en los puestos peor pagados, el resultado será, generalmente, un nivel de salarios más bajo. Es, en efecto, más que probable que en los países en que los sindicatos son poderosos el nivel general de los salarios reales se halle más bajo de lo que de otra forma ocurriría[13]. Tal sucede en la mayoría de los países europeos, donde la fuerza sindical se ve robustecida por generalizadas prácticas restrictivas tendentes, en apariencia, a «crear empleos».

Aun cuando muchos todavía aceptan como hecho obvio e innegable que el rápido auge del nivel general de salarios se debe a los esfuerzos sindicales, es porque prescinden no solo de las conclusiones inequívocas que ha sentado el análisis teórico, sino

también del cúmulo de pruebas que evidencian lo contrario. Los salarios reales, a menudo, se elevaron mucho más rápidamente donde los sindicatos eran débiles; más aún: incluso el alza registrada en determinados negocios o industrias donde los trabajadores no se hallaban organizados ha sido, con frecuencia, mucho más rápida que en otras industrias igualmente prósperas y con sindicación obrera completa[14]. La impresión que tiene el común de las gentes, si bien es contraria, se debe en parte al hecho de que, en la actualidad, la mayoría de las mejoras de salarios se obtienen mediante la negociación sindical[15]. Ello también es debido, como más adelante quedará demostrado, a la circunstancia de que la acción sindical provoca, en efecto, una continua alza del salario nominal que excede al incremento del salario real. Tal incremento del salario nominal resulta posible sin que dé origen a un paro masivo por cuanto aquel aumento, por lo regular, queda desvirtuado por la inflación que fatalmente surgirá si se desea mantener la política del pleno empleo.

3. Poder sindical en materia de salarios

Aun cuando es notorio que los sindicatos, con su política de salarios, han logrado mucho menos de lo que se cree, la acción sindical en dicho campo es, sin embargo, perniciosa en extremo desde el punto de vista económico y altamente peligrosa desde el político. Las asociaciones obreras utilizan su poder de tal suerte que conduce al aniquilamiento del mercado y a que la actividad económica quede bajo su control. Control que sin duda entraña grave peligro ejercitado por el Estado, pero que resulta intolerable en manos de un grupo particular. Para alcanzar su finalidad, los sindicatos influyen sobre los salarios relativos de los diferentes grupos de trabajadores y mediante ininterrumpida presión alcista actúan también sobre el nivel de los salarios nominales, con sus inevitables consecuencias inflacionarias.

El efecto sobre los salarios relativos se traduce, por lo común, en una mayor uniformidad y rigidez de las remuneraciones den-

tro de cualquier grupo sindicalmente controlado y en diferencias mayores y también funcionales en los salarios entre diferentes grupos. Todo ello va acompañado de restricciones en la movilidad del trabajo, de la cual el primer caso es o bien un efecto o una causa. No necesitamos insistir en el hecho de que aquellas medidas pueden beneficiar a grupos particulares, si bien, en términos generales, provocarán una baja en la productividad y, por consiguiente, en la remuneración de los trabajadores. Tampoco necesitamos subrayar que la mayor estabilidad de los salarios en beneficio de ciertos grupos particulares, impuesta por la política sindical, probablemente entraña una menor estabilidad en el empleo. Lo importante es que las diferencias accidentales de poder sindical sobre las distintas actividades y empresas no solo dan lugar a grandes desigualdades de remuneración —lo que resulta económicamente imposible de justificar—, sino que provocan disparidades antieconómicas en el desarrollo de distintas industrias. Ciertas ramas de actividad socialmente importantes, como por ejemplo la construcción, resultarán considerablemente obstaculizadas en su desarrollo y se verán, sin duda, en la imposibilidad de satisfacer necesidades urgentes, simplemente porque la peculiaridad de tales empresas ofrece a los sindicatos una especial oportunidad para poner en práctica medidas coercitivas de índole monopolística[16]. Como los sindicatos son más poderosos donde las inversiones de capital son más fuertes, tienden a convertirse en obstáculo a la inversión; freno y obstáculo que tan solo cede el primer puesto a la imposición fiscal. Finalmente, el monopolio sindical en colusión con la empresa se convierte, con frecuencia, en uno de los principales fundamentos del control monopolístico de las industrias donde opera.

El actual desarrollo del sindicalismo comporta el peligro de que —estableciendo monopolios efectivos en la oferta de diferentes tipos de mano de obra— se impida a la competencia actuar como regulador eficaz en la asignación de todos los recur-

sos. Ahora bien, cuando se impide a la competencia desempeñar tal papel, es forzoso arbitrar un sustitutivo. La única alternativa del mercado es, sin embargo, la dirección autoritaria impuesta por los poderes públicos. Tal dirección, evidentemente, no puede dejarse en manos de sindicatos determinados interesados en concretos sectores de la actividad económica, ni puede desempeñarse adecuadamente por una organización unificada de toda la masa laboral, no solo por cuanto se convertiría en el más fuerte de todos los poderes del Estado, sino en un poder que controlaría al Estado de un modo absoluto. El sindicalismo, sin embargo, tal como en la actualidad se halla estructurado, tiende a instaurar ese mismo sistema de planificación central socialista que en realidad pocos sindicatos desean ver implantado y que, en efecto, por instinto de conservación, deberían evitar.

4. Métodos de coacción sindical

Los sindicatos no pueden lograr sus principales objetivos a menos que obtengan el control absoluto en la oferta del tipo de mano de obra relacionado con su específica actividad; y puesto que a todos los trabajadores no les conviene someterse a tal control, algunos han de verse inducidos a actuar contra sus propios intereses. Ello puede conseguirse con cierta amplitud mediante presiones puramente psicológicas y morales fomentando la errónea creencia de que los sindicatos benefician a todos los trabajadores. Cuando logran crear una opinión favorable a la idea de que cada obrero debe, por interés hacia su propia clase, apoyar la acción sindical, la coacción acaba por ser aceptada como un medio legítimo de obligar a los recalcitrantes a cumplir con su deber. Para alcanzar esta finalidad, los sindicatos han dispuesto de un instrumento de gran eficacia; a saber: el mito de que el nivel de vida de la clase trabajadora se ha elevado tan rápidamente debido a la presión sindical y que solo mediante su acción permanente continuarán elevándose los salarios —un mito que los sindicatos continúan explotando, contando para ello incluso con la

colaboración de sus oponentes—. El abandono de este punto de vista solo puede conseguirse si se tiene una percepción más clara y real de los hechos; pero que el cambio tenga lugar depende de que los economistas realicen efectivamente su tarea de instruir a la opinión pública.

Aunque la presión moral ejercida por los sindicatos llegue a ser muy poderosa, difícilmente bastará para darles la fuerza necesaria para causar un daño efectivo. Los líderes sindicales parece que se hallan de acuerdo con los estudiosos de este aspecto del sindicalismo en que es preciso recurrir a formas más extremas de coacción para que los sindicatos logren alcanzar sus metas. Al objeto de hacer efectiva la obligatoriedad de afiliación, los sindicatos han desarrollado técnicas de coacción que denominan «actividades organizadoras» (o, en los Estados Unidos, bajo el curioso eufemismo de «defensa sindical»). Y que les dan efectivo poder. Como la fuerza de los sindicatos auténticamente voluntarios quedaría restringida a lo que son intereses comunes de todos los trabajadores, los sindicatos han encaminado sus principales esfuerzos a lograr que los disidentes se plieguen a su autoridad.

En esta aspiración habrían fracasado sin el concurso de una opinión pública inducida al error y sin el decidido apoyo estatal. Por desgracia, han logrado persuadir al público, en gran medida, de que agrupar en sindicatos a toda la masa laboral no solo es legítimo, sino importante para la política general. Decir que los trabajadores tienen derecho a sindicarse no significa, sin embargo, que los sindicatos tengan derecho a existir prescindiendo de la voluntad de los propios interesados. Lejos de suponer una calamidad pública, sería deseable que los trabajadores no creyeran conveniente formar asociaciones profesionales. Sin embargo, el hecho de que los sindicatos tengan por fin atraerse a todos los obreros viene interpretándose en el sentido de que tienen derecho a hacer cuanto estimen necesario para alcanzar esta meta. Análogamente, el hecho de que traten, legítimamente, de conse-

guir salarios más altos ha sido interpretado en el sentido de que les esté permitido todo cuanto consideren del caso para realizar ese objetivo en forma satisfactoria. En particular, y puesto que la huelga ha sido aceptada como arma sindical legítima, se ha llegado a creer que pueden poner en práctica cuanto se les antoje para el éxito de la huelga. En general, la legalización de los sindicatos ha venido a significar que serán también legales cualesquiera métodos que utilicen para conseguir sus fines.

El actual poder de coacción de los sindicatos descansa, por tanto, principalmente, en el uso de métodos que no se tolerarían para cualquier otro propósito y que se oponen al principio de protección de la esfera individual privada. En primer lugar, utilizan —en una proporción mayor de lo que comúnmente se reconoce— brigadas de choque como instrumento de intimidación. Aun en el caso de los denominados piquetes pacíficos se trata de una medida altamente coercitiva, y tolerarla significa conceder un privilegio. Privilegio otorgado en razón al legítimo fin presumido, como lo demuestra el hecho de que puede ser y es utilizado por quienes no son obreros, con objeto de forzarles a afiliarse a un sindicato que precisamente aquellos controlarán. También puede usarse con fines meramente políticos o para alimentar la animosidad contra una persona impopular. El aura de legitimidad que se ha dado a la medida, en razón a que suele estar de acuerdo con los fines que persigue, no transforma su carácter de presión sobre otras personas ejercida por una entidad privada, lo que una sociedad libre en modo alguno debería permitir.

Aparte de que a los sindicatos se les tolera utilizar brigadas de choque, concurre otro factor que les permite coaccionar a los obreros imponiendo la sindicación obligatoria, principio amparado por la legislación y los tribunales. Los correspondientes pactos laborales constituyen medidas restrictivas y únicamente por cuanto no les son aplicables las normas legales ordinarias han podido los sindicatos dedicarles tan preferente atención. La le-

gislación ha ido con frecuencia tan lejos, que no solo requiere que el contrato concluido por los representantes de los obreros de una fábrica o industria pueda beneficiar a cualquier trabajador que así lo desee, sino que exige se aplique a todos los empleados en la negociación, aunque individualmente deseen y estén en situación de obtener condiciones distintas[17]. También debemos considerar como métodos inadmisibles de coacción todas las huelgas y boicots secundarios que se utilicen no ya como instrumentos en la negociación colectiva de salarios, sino exclusivamente como medio de obligar a otros trabajadores a doblegarse a la política sindical.

Los sindicatos pueden acudir a tales métodos tan solo porque la ley les exime de la responsabilidad ordinaria establecida por los códigos permitiéndoles no someterse tampoco a las leyes especiales de asociaciones. No consideramos necesario examinar por separado otros varios aspectos de la actividad sindical, tales como los convenios colectivos de ámbito nacional comprensivos de toda una rama industrial. Estos vicios son posibles gracias a los manejos a que se ha aludido y evidentemente desaparecerían si se eliminase el poder coactivo de los sindicatos[18].

5. Funciones legítimas de los sindicatos

Difícilmente puede negarse que el alza de los salarios mediante el uso de la coacción constituye en la actualidad el objetivo principal perseguido por los sindicatos. Pero aunque fuera su única razón de existir, no por ello estaría justificado impedir su actuación. En una sociedad libre han de tolerarse muchas cosas que son indeseables, si no se las puede evitar más que acudiendo a una legislación discriminatoria. Ahora bien, la política de salarios no constituye, en modo alguno, la única función de las asociaciones obreras; y, sin duda, pueden prestar servicios que en modo alguno deben combatirse, sino que son manifiestamente provechosos. Si su única finalidad fuera forzar el alza de los salarios mediante la coacción, sin duda desaparecerían en cuanto se

les despojara de la fuerza coactiva. Los sindicatos tienen, sin embargo, otras útiles funciones que realizar; y aunque sería contrario a todos nuestros principios considerar siquiera la posibilidad de prohibir su existencia legal, es conveniente evidenciar de modo inequívoco que no existe razón económica de peso que lo justifique, y cómo, en cuanto asociaciones auténticamente voluntarias y no coercitivas, pueden rendir importantes servicios. En efecto, es más que probable que los sindicatos pudieran mostrar plenamente su utilidad potencial si se les apartara de sus actuales objetivos antisociales, impidiendo de forma efectiva que pudieran hacer uso de la coacción[19].

Pero aun en el supuesto de que los sindicatos carecieran de todo poder coactivo continuarían desempeñando una función útil y provechosa en el proceso de fijación de salarios. En primer término, cabe siempre la posibilidad de elegir entre incrementos de salarios, por una parte, y, por la otra, beneficios alternativos que el empresario puede proporcionar al mismo costo, si bien tan solo en el supuesto de que todos o la mayoría de los trabajadores se mostrasen dispuestos a aceptarlos con preferencia a una paga adicional. Existe también el hecho de que la posición relativa del individuo en la escala de salarios es, con frecuencia, casi tan importante para él como su posición absoluta. En cualquier organización de tipo jerárquico es muy conveniente que las diferencias de remuneración entre los distintos empleos, así como las reglas de ascenso, sean consideradas justas por la mayoría[20]. El modo más efectivo de asegurar tal consentimiento consiste, sin duda, en que sea aprobado aquel esquema general mediante negociaciones colectivas, en las cuales tengan representación los distintos intereses. Incluso desde el punto de vista del empresario sería difícil concebir otro procedimiento de conciliar todos los intereses que en una organización de gran escala se han de tener en cuenta para llegar a una satisfactoria estructura de salarios. Las organizaciones en gran escala necesitan, al parecer, de ciertas cláusulas ge-

néricas, asequibles a todos cuantos deseen beneficiarse de ellas, aunque no excluyan la posibilidad de que sean concertados acuerdos especiales para casos individuales.

Otro tanto puede afirmarse, y todavía con más decisión, respecto a los problemas generales que guardan relación con las condiciones de trabajo distintos de los atinentes al salario; problemas estos que efectivamente, importan a todos los empleados y que, en interés mutuo de obreros y patronos, deben regularse de tal forma que, en lo posible, se tengan en cuenta los deseos de todos. Una gran organización se rige, en gran medida, por normas preestablecidas, y, si se quiere que estas operen del modo más efectivo, deben ser aprobadas con la participación de los trabajadores[21]. Los contratos entre empresarios y empleados no solo regulan las relaciones entre ellos, sino también las que surgen entre los varios grupos laborales, por lo que es conveniente, en muchos casos, darles el carácter de convenios multilaterales y procurar dotarles en algunos aspectos —como en lo que atañe al procedimiento de resolución de agravios— de un cierto grado de autonomía. Debe mencionarse, por último, la más antigua y benéfica función de los sindicatos, cuando como «montepíos y mutualidades» procuran asistir a sus miembros en los riesgos peculiares de sus respectivas actividades. Es esta una función que en todos sus aspectos ha de considerarse como una forma muy recomendable de autoayuda, aunque, de modo gradual, va siendo asumida cada vez más por el Estado-providencia. No entraremos, sin embargo, en el asunto referente a si las anteriores cuestiones justifican o no la existencia de asociaciones laborales que comprendan gentes ajenas a específica planta o compañía.

Un tema totalmente distinto, y que en esta ocasión solo podemos mencionar de pasada, es la pretensión de los sindicatos de participar en el gobierno de los negocios. Bajo el nombre de «democracia industrial», y más recientemente bajo el de «cogestión», ha adquirido considerable popularidad, especialmente en Alema-

nia y, en menor grado, en Gran Bretaña. En realidad, representa una curiosa resurrección de las ideas de la rama sindicalista del socialismo decimonónico, es decir, la forma más insensata e impracticable de la doctrina. Aunque estas ideas tienen un cierto atractivo superficial, examinadas con el rigor indispensable revelan sus intrínsecas contradicciones. Una factoría o planta industrial no puede ser regida de acuerdo con las conveniencias de quienes en ella trabajan, si ha de servir al mismo tiempo a los intereses de los consumidores. Más todavía: la participación efectiva en la dirección de una empresa constituye tarea que exige ocupación completa, y cualquier persona que a ello se dedique deja pronto de tener la perspectiva y los intereses de un simple empleado. La pretensión, por otra parte, no solamente debe rechazarse desde el punto de vista de los patronos; existen sólidas razones por las que los dirigentes sindicales norteamericanos se han negado enfáticamente a asumir cualquier género de responsabilidades en la gerencia de los negocios. Para un examen más completo de este problema debemos, sin embargo, remitir al lector a los cuidadosos estudios que sobre todas las implicaciones del caso se han publicado hasta la fecha[22].

6. Restricción de la coacción

Aunque tal vez resulte imposible proteger al individuo contra las coacciones sindicales, en tanto que la opinión general las considere legítimas, la mayoría de quienes se han ocupado de este tema están de acuerdo en que bastarían pocos cambios, y —como a primera vista aparece— cambios de importancia mínima, en el orden legislativo y jurisdiccional, para producir transformaciones probablemente decisivas y de gran alcance en la situación que prevalece[23]. La mera eliminación de los privilegios especiales explícitamente otorgados a los sindicatos o que ellos mismos se han arrogado con la tolerancia de los tribunales bastaría para privarles de los poderes coercitivos más importantes que

ahora ejercen y para canalizar sus legítimos y egoístas intereses de tal modo que pudieran beneficiar a la sociedad.

Es requisito esencial que se garantice la verdadera libertad de asociación y se declare ilícita la coacción, tanto si se emplea a favor como en contra de la organización y bien sea por los patronos o por los obreros. Debería aplicarse estrictamente el principio de que el fin no justifica los medios y también el de que los objetivos sindicales no justifican que se les exceptúe del cumplimiento de la ley. Ello significa actualmente que deberían prohibirse las brigadas de choque, puesto que no solamente son la causa principalísima de la violencia, sino que representan la amenaza de coacción. Por otra parte, no se debería permitir a los sindicatos que prohíban ocupar puestos de trabajo a quienes no son sus afiliados. Esto significa que los contratos restrictivos (en los que se incluyen ciertas prácticas tales como «el mantenimiento de la condición de asociado» y las cláusulas «de derecho preferencial de ingreso») deben considerarse limitativas de las actividades económicas, negándoseles, por tanto, la protección de la ley. En nada difieren de «los contratos amarillos» (*the yellow-dog contract*) que vedan a un trabajador individual adscribirse a un sindicato y que comúnmente son prohibidos por la ley.

La invalidación de todos estos contratos, al suprimir los principales objetivos de las huelgas y boicots secundarios, harían ineficaces, en alto grado, estas y otras formas de presión. Sería necesario asimismo revocar también los preceptos legales que hacen obligatorios para todos los obreros los contratos firmados con los representantes de la mayoría de los trabajadores de una empresa o sector industrial, así como los que dan derecho a los grupos organizados para concertar convenios que obligan a quienes no han otorgado voluntariamente su consentimiento[24]. Finalmente, la responsabilidad por toda acción organizada y concertada en pugna con las obligaciones contractuales o con la ley general debe corresponder, de modo categórico, a aquellos en cuyas manos

descansa la decisión, independientemente de la forma particular de acción que se adopte.

Carece de validez objetar que cualquier legislación que invalide determinados pactos o tipos de convenio sería contraria al principio de libertad contractual. Vimos anteriormente (cap. XV) que este principio no puede significar nunca que todos los contratos obliguen legalmente y pueda pedirse su forzosa ejecución. El principio de libertad contractual significa tan solo que todos los convenios han de examinarse de acuerdo con las mismas reglas generales y que a ninguna autoridad debe concedérsele poder discrecional para permitir o impedir los pactos concertados por los particulares. Entre los contratos a los que la ley debería negar validez se encuentran aquellos que significan restricciones al comercio. Los contratos en virtud de los cuales el trabajador o empleado tiene que pertenecer a un sindicato determinado (*closed and union-shop contracts*) caen claramente dentro de esta categoría. Si la legislación, la jurisdicción y la tolerancia de los órganos ejecutivos no hubiese creado privilegios a favor de los sindicatos, la necesidad de una legislación especial de tipo laboral no hubiera surgido en los países de derecho consuetudinario. Es de lamentar que exista una necesidad de tal naturaleza y que quienes creen en la libertad miren con recelo cualquier medida legislativa de este tipo. Ahora bien, dado que los privilegios especiales se han convertido en parte de la ley, únicamente pueden ser derogados mediante una legislación especial. Aunque no debiera haber necesidad de «leyes especiales protectoras del derecho a trabajar», es difícil negar que la situación creada en los Estados Unidos por la legislación y por las decisiones del Tribunal Supremo hagan necesarias las disposiciones especiales como único sistema viable para restaurar los principios de la libertad[25].

Las medidas particulares que un país determinado requiera para reinstaurar los principios de libertad de asociación en el ámbito laboral dependerán de la situación creada por su peculiar pro-

ceso evolutivo. La situación en los Estados Unidos ofrece particular interés, por cuanto allí la legislación y las decisiones del Tribunal Supremo han ido, probablemente, más lejos que en ningún otro lugar[26] al legalizar la coacción sindical y más todavía al conferir a las autoridades administrativas poderes discrecionales y, en lo sustancial, irresponsables. Para mayores detalles hemos de remitir al lector al importante estudio del profesor Petro *The Labor Policy of the Free Society*[27], donde se describen totalmente las reformas requeridas.

Aunque los cambios necesarios para restringir los perniciosos poderes de los sindicatos tan solo implican su sometimiento a los mismos principios generales de la ley aplicados al resto de los ciudadanos, es indudable que se opondrán a ello con todas sus fuerzas. No ignoran que la consecución de lo que actualmente persiguen depende precisamente de ese mismo poder coactivo, que habrá de ser restringido si queremos conservar una sociedad libre. Pero la situación no es desesperada. Hállanse en marcha ciertos procesos evolutivos que más tarde o más temprano harán evidente que el presente estado de cosas no puede perdurar. Los sindicatos se percatarán de que, de cuantas posibilidades alternativas se les abren, es preferible la de someterse al principio general que impide acudir a la coacción, pues, a la larga, persistir en su actual política les conduciría ineludiblemente a consecuencias desgraciadas.

7. Misión de la política monetaria

Mientras resulta inconcuso que los sindicatos, a la larga, no pueden elevar de modo tangible el nivel de los salarios reales de la totalidad de la masa laboral —y en realidad lo más probable es que los reduzcan—, no ocurre ciertamente lo mismo con el nivel nominal de los salarios. En cuanto a los salarios nominales, el efecto de la acción sindical dependerá de los principios que gobiernen la política monetaria. Con las doctrinas que ahora gozan de general aceptación y con la política que cabe esperar de las au-

toridades monetarias, es evidente que la acción sindical debe conducir a una inflación continua y progresiva. La principal razón de ello estriba en que la denominada tesis del «pleno empleo» hoy imperante releva expresamente a los sindicatos de toda responsabilidad en relación con el paro y, en cambio, asigna a las autoridades monetarias y fiscales el deber de mantener la ocupación total. Ahora bien, el único procedimiento a que pueden acudir para impedir que la política de las asociaciones obreras genere paro es contrarrestar mediante la inflación cualquier excesiva alza de los salarios reales que los sindicatos pretendan provocar.

Para comprender la situación en que nos hallamos es necesario examinar brevemente las fuentes intelectuales de la política de pleno empleo de tipo «keynesiano». El desarrollo de las teorías de Lord Keynes parte de una apreciación correcta: la causa normal de un amplio paro estriba en el nivel excesivamente alto de los salarios reales. Afirmó Keynes, a renglón seguido, que una reducción directa de los salarios nominales solo podría lograrse mediante una lucha tan penosa y prolongada, que hay que desecharla de antemano. Por esta razón concluyó que los salarios reales deben rebajarse mediante el proceso de reducir el valor de la moneda. Tal es, en realidad, la argumentación subyacente en la teoría del «pleno empleo», tan ampliamente aceptada en la actualidad[28]. Cuando los trabajadores imponen salarios superiores a los del mercado, con lo que imposibilitan que el «pleno empleo» sea una realidad, es preciso incrementar la cuantía de los medios de pago al objeto de elevar el nivel de los precios hasta conseguir que los salarios reales no superen la productividad de los obreros que buscan trabajo. En la práctica, esto significa que cada sindicato por separado, en su deseo de acomodar los salarios al alza de los precios, provoca forzosamente masivos incrementos de las retribuciones nominales, de tal suerte que el efecto acumulativo de tales actividades no puede menos de engendrar inflaciones ca-

da vez mayores. Esto mismo ocurriría incluso si los sindicatos se limitaran a evitar cualquier reducción de los salarios nominales de un determinado grupo. Cuando hacen impracticables tales reducciones, «congelando hacia abajo» los salarios, como dicen los economistas, cualquier mutación relativa de salarios, continuamente impuesta por la variabilidad de las circunstancias económicas, debe producirse mediante la elevación de todos los salarios nominales, con excepción tan solo de aquellas retribuciones que en otro caso debían haberse reducido. Más aún: esa aludida alza general de los salarios nominales y la consiguiente elevación del costo de la vida inducirán, por lo general, a imponer el alza de sus propias retribuciones, de tal suerte que no una, sino reiteradas elevaciones generales de salarios, sean precisas antes de dejar ordenados los respectivos salarios conforme a su relativo valor de mercado. Como, por fuerza, la relativa cuantía de los salarios ha de estar siempre variando, basta el mecanismo indicado para desencadenar la conocida espiral de precios y salarios registrada por doquier después de la segunda guerra mundial, es decir, desde el momento en que fue general la aceptación del dogma del pleno empleo[29].

En algunas ocasiones se describe este proceso como si los incrementos de salarios generasen directamente la inflación. Esto no es correcto. Si no se aumentara la oferta de moneda y crédito, los incrementos de salarios provocarían rápidamente el paro. Ahora bien, bajo la influencia de una doctrina que considera misión de las autoridades monetarias crear la moneda necesaria para asegurar el pleno empleo a un determinado nivel de los salarios, es políticamente inevitable que cada aumento en las remuneraciones laborales ha de provocar mayor inflación[30]. Todo ello es así hasta que la elevación de los precios resulta lo suficientemente precisa y prolongada como para causar en la gente una profunda alarma. En tal supuesto se harán todos los esfuerzos necesarios para frenar la expansión monetaria. Ahora bien, como en

tal momento la economía se habrá habituado a la expectativa de una ulterior inflación y gran parte de los empleos existentes dependerán de la prosecución de la expansión monetaria, el intento de detenerla origina rápidamente un paro masivo. Tal circunstancia provoca de nuevo una irresistible —y de mayor intensidad— presión inflacionaria. Así, con dosis cada vez mayores de inflación será posible impedir, durante un lapso de tiempo bastante largo, el paro que, de otro modo, resultaría generado por la presión de los salarios. La mayoría de la gente considera la inflación progresiva como repercusión directa de la política sindical de salarios, más bien que un intento de curar sus consecuencias.

Aunque la carrera entre salarios e inflación, probablemente, proseguirá durante cierto tiempo, no puede hacerlo indefinidamente sin que la gente llegue a percatarse de que en alguna forma habrá que ponerle coto. Una política monetaria que quebrante la fuerza coactiva sindical a base de dar origen a un paro masivo y prolongado habría de ser excluida, porque tal método sería política y socialmente fatal. Ahora bien, si fracasamos en la tarea de dominar la fuerza de las asociaciones obreras en su propio origen, dichas instituciones pronto se enfrentarán con ciertas medidas mucho más inaceptables para los mismos trabajadores —cuando no para los propios líderes sindicales— que su sometimiento al imperio de la ley: pronto el clamor de la gente exigirá, o bien que los poderes públicos determinen la cuantía de los salarios, o bien que pura y simplemente decreten la abolición de las asociaciones obreras.

8. Previsiones a largo plazo

En el campo laboral, como en cualquier otro, la eliminación del mercado como mecanismo rector implicaría su sustitución por un sistema de dirección estatal. Para aproximarse, siquiera remotamente, a la función ordenadora del mercado, tal dirección tendría que coordinar la economía entera y, por lo tanto, en última instancia, tendría que proceder de una autoridad central

única. Y aunque semejante autoridad se limitara en un principio a fijar las remuneraciones de la mano de obra, su política conduciría necesariamente a la transformación del conjunto de la sociedad en un sistema de planificación centralizada con todas sus consecuencias económicas y políticas.

En aquellos países en que las tendencias inflacionistas han operado por algún tiempo, podemos observar, en forma creciente y constante, peticiones a favor de una «política global de salarios». En los países en que el fenómeno se ha hecho más ostensible, especialmente en la Gran Bretaña, parece haberse convertido en doctrina, aceptada por los intelectuales de izquierda, el principio de que los salarios deben ser determinados por una «política unificada», lo qúe en última instancia significa que los poderes públicos se convierten en el factor predominante[31]. Si, en consecuencia, el mercado se viese así irremisiblemente despojado de su función, no existiría un medio eficiente de distribuir la mano de obra entre las industrias, empresas y comarcas distinto de aquel en que los salarios son establecidos por la autoridad. Paso a paso, y mediante un mecanismo de conciliación y arbitraje con fuerza de obligar y recurriendo a la creación de oficinas para determinación de las retribuciones laborales, derivaríamos hacia una situación en la que los salarios quedarían fijados por la decisión arbitraria de la autoridad.

Todo ello no es sino el inevitable resultado de la actual política sindical, impulsada por el deseo de que los salarios sean fijados según un cierto concepto de «justicia» y no por las fuerzas del mercado. Ahora bien, ningún sistema viable puede permitir que un grupo de gente logre imponer por la vía de la amenaza y la violencia lo que se cree con derecho a obtener y cuando no solamente unos pocos grupos privilegiados, sino la mayoría de los sectores laborales más importantes, se han organizado para la acción coactiva, permitir que cada uno opere independientemente provoca la injusticia y el caos económico. Si se renuncia a que el

mercado, de modo impersonal, determine la cuantía de los salarios, el único método para retener y conservar un sistema económico viable es acudir a su fijación autoritaria por los poderes públicos. Tal determinación forzosamente ha de ser arbitraria, pues no existen criterios objetivos de justicia a aplicar[32]. Como ocurre con todos los precios, ya sean de mercancías o de servicios, aquel nivel de salarios que permite trabajar a quienquiera que busque ocupación no depende de méritos personales ni se ajusta a ninguna norma objetiva de justicia, quedando determinado por circunstancias que nadie puede controlar.

En cuanto el Estado asumiera la tarea de determinar la estructura entera de los salarios, viniendo en consecuencia obligado a controlar empleos y producción, el actual poder de las asociaciones obreras quedaría mucho más quebrantado que si se sometieran al imperio de la ley.

Bajo semejante sistema, los sindicatos se verían en trance de optar entre su propio aniquilamiento y destrucción o su conversión en dóciles instrumentos de la autoridad, incorporados a la mecánica estatal. El segundo término del dilema sería preferido, sin duda, en razón a que permitiría a la actual burocracia sindical mantener sus posiciones e incluso parte de su poder personal. Ahora bien, para los trabajadores significaría, en cambio, quedar por completo sujetos a la autoridad de un Estado corporativo. En la mayoría de los países, la situación a que se ha llegado plantea la alternativa siguiente: o se modifica radicalmente la dirección emprendida o se registrarán los aludidos efectos. Desde luego, la posición alcanzada en nuestra época por los sindicatos no puede perdurar, por cuanto tan solo son capaces de operar en el ámbito del mercado; y, sin embargo, muestran tal hostilidad contra dicho orden económico, que trabajan con todas sus fuerzas por abatido.

9. Ante una elección

Las cuestiones que suscitan las asociaciones obreras constituyen una excelente prueba de lo acertado de nuestros principios y, a la vez, instructiva ilustración acerca de las consecuencias que han de aflorar si son infringidos. Tras fracasar en su empeño de evitar la coacción privada, los gobernantes, con ánimo de corregir los resultados de ese fracaso, se ven impulsados, por doquier, a rebasar su función propia y, en su consecuencia, empujados a asumir átribuciones que solo pueden cumplir siendo tan arbitrarios como los sindicatos mismos. En tanto que sean considerados como inexpugnables los poderes que se les ha permitido asumir, no existe otro medio de corregir su dañosa autoridad que investir al Estado con un poder de coacción mayor y todavía más arbitrario. Estamos, en efecto, asistiendo a una pronunciada decadencia del régimen de derecho en el campo laboral[33]. Sin embargo, todo lo que realmente se necesita para remediar la situación es reinstaurar los principios en que se basa el imperio de la ley, para que de modo constante los apliquen tanto los parlamentos como los gobiernos.

Este camino se encuentra todavía bloqueado por el más incoherente de los argumentos de moda: «las manecillas del reloj no pueden retroceder». Es sorprendente que quienes con tanta frecuencia invocan el mencionado eslogan no se percaten, al hacerlo, de que se hallan expresando el falso supuesto de que no se puede deducir lección alguna de nuestros propios errores; lo que significa dar por buena la humillante suposición de que el género humano es incapaz de pensar. Dudo mucho que cuantos tengan visión del futuro puedan imaginar que existe otra solución más idónea y —tan pronto como la gente llegue a darse cuenta de a dónde nos conducen los actuales acontecimientos— capaz de contar con el respaldo de la mayoría de la pública opinión. Los más clarividentes líderes sindicales han comenzado a proclamar abiertamente que o bien hay que resignarse a asistir al lento pero seguro colapso de la libertad, o hemos de decidirnos a invertir el

proceso reinstaurando el imperio del derecho; y que, además, para salvar lo que merezca ser salvado de su dogma sindical, hay que olvidar las viejas ilusiones que fueron durante tanto tiempo su luz y su guía[34].

Tan solo con un cambio en el rumbo que sigue la política que hoy impera, es decir, mediante la vuelta a principios abandonados, podremos conjurar la grave amenaza que gravita sobre la libertad. Es imperativo un cambio total de filosofía, pues, en otro caso, las medidas transitorias tendentes a servir las inmediatas necesidades de los gobiernos, de emergencia en emergencia, acabarían hundiéndonos en el más despótico sistema de controles arbitrarios. Los efectos acumulativos de tales medidas de signo oportunista, impuestas por el hecho de perseguirse objetivos íntimamente contradictorios, acabarán por resultar fatales. Como ocurre en todas las cuestiones de índole económica, el problema sindical no puede quedar definitivamente resuelto adoptando medidas específicas en casos concretos, sino que ha de zanjarse imponiendo normas generales válidas en cualquier supuesto. Una de tales normas, sin cuyo cumplimiento la sociedad libre no puede pervivir, es aquella que prohibe recurrir a la fuerza salvo cuando se trate de hacer respetar preceptos generales y abstractos obligatorios para todos.

CAPÍTULO XIX

La previsión social

> La doctrina que propugna la instalación de una red de seguridad que permita recoger a quienes caen ha sido sustituida por el dogma de que es obligado facilitar una justa participación a todos, incluso a los que son plenamente capaces de permanecer en pie.
>
> THE ECONOMIST[1]

1. Asistencia pública y seguro obligatorio

Siempre, en el mundo occidental, ha constituido un deber de la comunidad el arbitrar medidas de seguridad a favor de quienes —como consecuencia de eventos que escapan de su control— se ven amenazados por el hambre o la extrema indigencia. Las instituciones de tipo local que inicialmente atendieran tales situaciones resultaron inadecuadas cuando el desarrollo de las grandes ciudades y la creciente movilidad de la gente quebrantó los viejos lazos de vecindad, de tal forma que —allí donde las autoridades locales no obstaculizaron dichos movimientos migratorios— los servicios se estructuraron sobre base nacional, montándose especiales organismos que cuidaban de llevar a cabo las oportunas prestaciones. Lo que hoy se conoce como asistencia pública o caridad —y que con arreglo a distintos modelos se halla organizada en todos los países— no es otra cosa sino la vieja «ley de indigentes» adaptada a las condiciones modernas. En una sociedad industrializada resulta obvia la necesidad de una organización

asistencial, en interés incluso de aquellas personas que han de ser protegidas contra los actos de desesperación de quienes carecen de lo indispensable.

Es probable, y quizá inevitable, que la mencionada asistencia no se limite a los incapaces de atender sus propias necesidades —los «pobres de solemnidad» habitualmente así denominados—, como también que en una sociedad comparativamente rica, cual es la actual, el volumen de ayuda rebase lo estrictamente indispensable para mantener vivos y en estado de salud a los recipiendarios. Es igualmente cierto que la esperanza de alcanzar aquellos beneficios asistenciales pueda inducir a determinados individuos a despreocuparse de adoptar ciertas previsiones para hacer frente a estados de emergencia que, sin duda, hubieran podido afrontar personalmente. Parece natural, por tanto, que a cuantos pretenden ser ayudados en situaciones que podían y debían haber previsto se les replique que es misión suya hacer frente a tal acontecer. Si de modo general se proclama el derecho a quedar protegidos contra las extremas adversidades —vejez, paro, enfermedad, etcétera—, prescindiendo de si los interesados podían y debían haber adoptado las medidas previsoras oportunas, y, sobre todo, si la asistencia adquiere tales proporciones que reduce al mínimo el esfuerzo individual, parece obvio que todo el mundo ha de venir obligado a asegurarse —o bien a adoptar las previsoras medidas de la clase que convenga— contra los habituales azares que comporta la vida. En este caso la justificación no se basa en que deba coaccionarse a la gente para que realice algo que redunda en su interés, sino más bien en la circunstancia de que los imprevisores pueden convertirse en una carga pública. Análogamente se exige a los conductores de vehículos que cubran el riesgo de ocasionar daños a terceros, no en su interés, sino en el de quienes pueden padecerlos por el actuar de los primeros.

Finalmente, es indudable que si el Estado exige que todo el mundo adopte determinadas medidas de previsión —de las que

tan solo antes algunos se cuidaba—, parece lógico que ese mismo. Estado coadyuve a la creación de instituciones apropiadas al caso. En razón a que la acción estatal ha impulsado un proceso que sin su intervención se hubiera producido más lentamente, el costo de los estudios y el desarrollo de las nuevas instituciones idóneas resultan incumbencia de la colectividad, de igual manera que acontece con la investigación científica y la enseñanza y también con otras materias de interés público. La ayuda así concedida y sufragada por el erario ha de ser, por su propia naturaleza, temporal, por tratarse de un subsidio con la misión de acelerar el desarrollo de un servicio que tiene su origen en una decisión pública; subsidio que ha de abonarse durante un período transicional que terminará cuando la institución haya crecido y adquirido vigor bastante para poder atender las nuevas demandas.

No rebasando estas limitaciones, el montaje de un completo mecanismo de «seguridad social» puede parecer justificado incluso a los más conspicuos partidarios de la libertad. Aun cuando muchos piensen que no es acertado ir tan lejos, no cabe sostener que el esquema expuesto se halle en conflicto con los principios que defendemos. El programa, tal como se ha descrito, entrañaría alguna coacción, destinada únicamente a impedir otra mayor que sufriría el individuo en interés de terceros. La razón de ello descansa tanto en el deseo individual de protegerse contra las consecuencias de la extrema miseria del prójimo, como en el de forzarle a proveer de un modo más eficaz a sus propias necesidades.

2. Últimas tendencias

Tan solo cuando los partidarios de la «seguridad social» avanzan un paso más, surge el problema crucial. Incluso al iniciarse la política de «los seguros sociales» en Alemania, alrededor de 1880, no se invitó meramente a la gente a que hiciera previsiones frente a aquellos riesgos que, quisiéranlo o no, el Estado cu-

briría, sino que fue obligada a obtener tal protección a través de una organización centralizada y gobernada por los poderes públicos. Aunque la inspiración de los nuevos métodos procediese de instituciones creadas por los trabajadores, principalmente en Gran Bretaña, como consecuencia de su propia iniciativa individual, y aunque tales instituciones también habían aparecido en Alemania —sobre todo en el campo del seguro de enfermedad—, y se les permitiese continuar subsistiendo, se decidió que siempre que se quisiera atender nuevos sectores, como son las previsiones de vejez, accidentes de trabajo, cargas familiares y paro, corriesen a cargo de un organismo centralizado que prestaría aquellos servicios con carácter exclusivo y al que, por tanto, todos los necesitados de asistencia deberían estar afiliados.

«Seguridad social», en consecuencia, desde su inicio, no solo significó seguridad obligatoria, sino afiliación obligatoria en una organización única controlada por el Estado. La principal justificación del sistema —impugnado en su día desde todos los ángulos, aunque hoy se acepte, por lo general, como incontrovertible— radica en el supuesto de su mayor eficacia y de resultar, en el orden burocrático, más económico. Con reiteración se afirma que solo de tal suerte cabe amparar de una vez para siempre a cuantos precisan de tal protección.

El argumento así expuesto contiene una parte de verdad, pero dista mucho de dejar resueltos todos los aspectos del problema. Es posible que, en determinadas circunstancias y en un momento dado, una organización actualizada y montada por los técnicos más preparados en la materia, designados por la autoridad, proceda con la mayor eficacia. Ahora bien, lo que no parece probable es que siga siendo ya la mejor organización a lo largo del tiempo, si todo progreso debe llevarse a cabo por su cauce y si quienes fueron designados rectores en el período inicial se erigen en jueces únicos para decidir sobre las indispensables modificaciones. Es un error creer que, a la larga, la mejor y más barata

manera de alcanzar cualquier objetivo consiste en someterse a un plan previo en lugar de utilizar en cada momento los medios disponibles más idóneos. El principio de que los monopolios estatales se corrompen con el transcurso del tiempo es de tanta aplicación a este caso como a cualquier otro. Es innegable que, si en un determinado momento se quiere tener la certeza de lograr tan rápidamente como se pueda todo lo que de una manera positiva se presupone deseable, la mejor manera de dar cima al propósito es la deliberada organización de cuantos recursos hayan de ser dedicados a dicho fin. Dentro del campo de la seguridad social, confiar en la evolución gradual de instituciones convenientes significaría, sin duda alguna, que las necesidades de ciertos individuos que una organización centralizada hubiera tomado inmediatamente bajo su cargo recibirían por algún tiempo una atención inadecuada. Para el reformador impaciente a quien tan solo sosiega la inmediata supresión de todos los males evitables, la creación de un solo organismo con poder total de acción, dentro de los límites de lo posible, aparece como el único sistema idóneo. A la larga, sin embargo, el precio que hay que pagar, incluso si se descuentan los éxitos conseguidos en un determinado sector, puede ser muy alto. El limitarse a un solo y amplio organismo porque la cobertura inmediata que brinda es más grande, puede muy bien impedir la evolución de otras organizaciones cuyas eventuales contribuciones a la beneficencia tal vez hubieran sido mayores[2].

Aunque, inicialmente, en pro de la existencia de un organismo único y de filiación obligatoria se invocara sobre todo la eficacia, en la mente de los partidarios de tal exclusivismo había otras consideraciones que no acertaban a ocultar. En realidad, existen dos objetivos distintos, aunque conexos, que una organización estatal con poderes coactivos puede lograr y quedan fuera del alcance de cualquier organismo de tipo privado. Este último puede ofrecer tan solo servicios concretos basados en contratos,

es decir, puede satisfacer específica necesidad surgida con independencia de la deliberada acción del beneficiario y comprobable mediante la utilización de criterios objetivos. Satisface exclusivamente necesidades previsibles. Por muy amplio que sea un seguro, el beneficiario nunca obtendrá más que la satisfacción de una pretensión contractual y sin que cuanto se estima necesario con arreglo a sus personales circunstancias quede amparado. En cambio, un organismo monopolístico estatal puede inspirarse en el principio de conceder beneficios según la necesidad que surja, independientemente de lo contractualmente convenido. Únicamente un organismo del mencionado tipo, con poderes discrecionales, estará en situación de dar a los individuos lo que deben tener u obligarles a que hagan lo necesario con el fin de lograr un «nivel social» uniforme. Asimismo, y he aquí el segundo punto importante, podrá redistribuir las rentas percibidas entre determinadas personas y grupos según estime más deseable. Aunque todos los seguros entrañan una comunidad de intereses para reabsorber el riesgo, las empresas aseguradoras de tipo privado jamás pueden llevar a cabo una deliberada transferencia de renta de un grupo de individuos previamente designado a otro[3].

La redistribución que comentamos se ha convertido hoy en el principal propósito de lo que todavía se denomina «seguridad social», con designación errónea incluso en el albor de tal sistema. Cuando en 1935 los Estados Unidos lo introdujeron, se conservó el término seguridad —gracias a un «golpe de ingenio de los promotores»—[4], simplemente para hacerlo más aceptable. Desde el comienzo, el término tenía poco que ver con el campo del seguro y en lo sucesivo perdió cualquier parecido que pudiera tener con este. Lo mismo puede decirse hoy de la mayoría de los países que originariamente partieron de algo más íntimamente emparentado con el seguro.

Aunque la redistribución de la renta no fue nunca el propósito inicial confesado del aparato de seguridad social, en la actualidad

constituye el objetivo real admitido en todas partes[5]. Ningún sistema de seguro obligatorio monopolístico ha dejado de transformarse en algo completamente distinto; siempre se ha convertido en un mecanismo destinado a la obligatoria redistribución de la renta. La ética de tal sistema, según el cual no son los donantes quienes determinan lo que deba darse a los pocos desafortunados, sino la mayoría de receptores quienes deciden lo que tomarán de una minoría más rica, será objeto de examen en el próximo capítulo. Por el momento, nos limitaremos al estudio del proceso que, con carácter general, convierte un sistema originalmente concebido para aliviar la pobreza en instrumento de redistribución igualitaria. Se trata de un medio de socializar la renta, de crear una especie de Estado paternalístico que distribuye beneficios monetarios o en especie a aquellos que, en su opinión, los merecen más. El Estado-providencia se ha trocado para muchos en el sustituto del periclitado socialismo. Visto como alternativa del ya desacreditado método de dirigir la producción, la técnica del Estado-providencia, que intenta conseguir una «más justa distribución», mediante el manejo de la renta en la forma y proporciones que le parecen oportunas, no es otra cosa que un nuevo método de perseguir los viejos objetivos del socialismo. La razón por la que disfruta de mayor aceptación que el viejo socialismo estriba en que primeramente fue presentado como si únicamente se tratase de un método eficiente de satisfacer a los especialmente necesitados. Sin embargo, la aceptación de tal propuesta de organización benefactora, que parecía razonable, se interpretó como un compromiso para algo muy diferente. La transformación tuvo lugar principalmente mediante decisiones que a la mayoría de la gente se le antojaban meros detalles técnicos y en las que a menudo se oscurecían deliberadamente las graves mutaciones utilizando una insistente y habilidosa propaganda. Es fundamental que conozcamos claramente la línea que distingue una situación en la que la comunidad acepta el deber

de prevenir la necesidad y de proveer a un nivel mínimo de beneficencia de aquella otra en que asume el poder de determinar la «justa» posición de cada cual y conceder a cada uno lo que cree que merece. La libertad resulta seriamente amenazada cuando se confieren al gobernante poderes exclusivos para prestar ciertos servicios; poderes que, si han de alcanzar los deseados objetivos, forzosamente suponen coactivas imposiciones sobre los individuos arbitrariamente acordadas por la autoridad[6].

3. Los expertos y el régimen democrático

La gran complejidad y la dificultad de comprender la mecánica del sistema de seguridad social crea a la democracia un serio problema. No es exagerado decir que, aunque el desarrollo del inmenso aparato de seguridad ha sido el factor principal en la transformación de nuestra economía, también ha sido el menos comprendido por la gente. Ello se comprueba no solo en la persistente creencia[7] de que el beneficiario individual tiene una pretensión moral con respecto a los servicios puesto que ha pagado por ellos, sino también en el hecho curioso de que las más importantes leyes de seguridad social se presentan a la legislatura de una forma tal, que a esta no le queda otra alternativa que aceptarlas o rechazarlas en su conjunto sin posibilidad de modificación[8]. Así, se da la paradoja de que la misma mayoría cuya presumible inhabilidad para escoger por sí misma de manera correcta constituye el pretexto para administrarle una gran parte de sus ingresos es invocada desde el punto de vista de su capacidad colectiva para determinar la forma en que han de gastarse las rentas individuales[9].

No solo a los profanos, sin embargo, les resulta un gran misterio lo intrincado del sistema de seguridad social. El economista, sociólogo o jurisperito medio prácticamente ignoran también los detalles de tan complejo y siempre cambiante sistema, y es en definitiva el experto en estas materias, como en tantas otras, quien dice la última palabra. La nueva clase de expertos, que

igualmente actúan en campos tales como el del trabajo, la agricultura, la vivienda y la educación, son gente perita en determinada organización. Las instituciones creadas en dichos sectores se han desarrollado de una forma tan compleja, que se consume prácticamente toda una vida para llegar a dominarlas. El experto no es, por definición, persona que pueda valorar la correspondiente institución; la realidad es que solo él conoce de verdad su organización, resultando, por tanto, imprescindible su concurso. Las razones por las que dicha persona se ha interesado en la vida de la institución, llegando a amarla, poco tienen que ver, por lo general, con principios técnicos. Estos nuevos expertos se asemejan todos en hallarse totalmente identificados con los organismos en que prestan sus servicios. Tal identificación proviene no solo de que únicamente quien apruebe los fines de la institución tiene paciencia e interés bastante como para dominar la materia, sino además porque tal esfuerzo a cualquier otro parecería excesivo; de ahí que los puntos de vista de quienes no admiten los principios en que se basan tales instituciones son menospreciados, sin que nadie los tome en consideración[10].

Importa mucho señalar que, como resultado del proceso evolutivo que comentamos, aumentan los sectores en que prácticamente todos los «expertos» reconocidos son casi por definición personas identificadas con los principios que entraña la política. Ciertamente, este es uno de los factores que tienden a convertir en autoacelerantes tantos procesos contemporáneos. El político que cuando recomienda determinada medida asegura que «todos los expertos la respaldan» puede estar expresándose de completa buena fe, pues solo aquellas personas que deseen su implantación habrán devenido expertos en el sentido que nos ocupa, denegándose tal consideración al economista o al jurisperito independiente y objetivo. Una vez establecido el sistema, su desarrollo futuro vendrá condicionado por lo que las personas escogidas para servirlo consideren necesario[11].

4. Desarrollo o planificación

Resulta paradójico que el Estado pretenda justificar la planificación centralizada en una esfera en que tal vez con más claridad que en ninguna otra se advierte que las nuevas instituciones no fueron fruto de un plan preestablecido, sino el resultado de un proceso gradual y evolutivo. Nuestro moderno concepto de prevención de los riesgos mediante el seguro no es creación de alguien que de modo consciente y tras encararse con la necesidad haya ideado una solución racional. Estamos tan familiarizados con la mecánica de los seguros, que parece natural pensar que cualquier hombre inteligente, tras una pequeña reflexión, descubriría pronto sus principios. El desarrollo histórico de los seguros sociales proclama cuán erróneo es pretender que su ulterior progreso haya de realizarse exclusivamente por el cauce estatal. Se ha dicho con acierto que «nadie montó los seguros marítimos en la forma que posteriormente se crearon los seguros sociales» y que la actual técnica actuarial se debe a «múltiples aportaciones de personas, unas anónimas y otras conocidas, que poco a poco elaboraron un sistema de tal perfección, que resulta enormemente superior a las más perspicaces creaciones de cualquier mente individual»[12].

¿Creemos acaso haber llegado a la cima de la sabiduría de tal suerte que, para alcanzar rápidamente ciertos objetivos hoy deseados, osemos prescindir de anteriores y no planificadas conquistas, así como de la gradual adaptación de los tradicionales sistemas a los nuevos objetivos? Resulta especialmente aleccionador que los dos principales sectores que el Estado aspira a monopolizar —el seguro de vejez y el de enfermedad— ofrezcan, cuando todavía no se ha impuesto el completo control estatal, progresos rápidos y espontáneos. Nos enfrentamos con una variedad de experimentos que quizá proporcionen nuevas soluciones a necesidades de cada día, soluciones que ninguna actividad planificadora hubiera podido entrever[13]. ¿Es, pues, en definiti-

va, admisible suponer que a la larga, sea lo más conveniente el monopolio estatal? La mejor manera de estancar el progreso consiste en imponer coactivamente incluso los mejores procedimientos en cada momento disponibles.

5. Expansionismo del aparato de seguridad social

La práctica de atender con cargo al erario público a quienes se hallan en extrema necesidad, imponiendo a la gente al propio tiempo la obligación de precaverse contra cualquier riesgo al objeto de no llegar a ser una carga para los demás, ha producido en la mayoría de los países un tercer sistema, a cuyo amparo el individuo, en ciertos casos —tales como la enfermedad y la vejez—, es atendido independientemente de que lo necesite y de que efectivamente se halla asegurado[14]. Bajo tal sistema, todos quedan a salvo y en condiciones de disfrutar aquel grado de bienestar que se piensa deben gozar, prescindiendo de que necesiten tal ayuda, así como de las efectivas aportaciones que hayan realizado o que aún pudieran en el futuro realizar. La implantación de este sistema se efectuó primero suplementando con fondos públicos lo que los interesados habían obtenido mediante el seguro obligatorio, y después, concediendo beneficios a los individuos, como si por derecho les correspondieran, *cuyo* costo solo en parte habían satisfecho. Claro está que convertir en derechos una transferencia de renta no altera la circunstancia de que la única justificación de dichos seguros es la existencia de un verdadero estado de necesidad, de tal suerte que dichas entregas son siempre de índole caritativa. Dicha condición se encubre, por lo general, concediendo a todos o a casi todos el correspondiente beneficio, tomando después de los mejor dotados un múltiplo de lo que reciben. La alegada aversión de la mayoría a recibir nada que no haya ganado y que solamente se da en consideración a la necesidad en que uno se encuentra, juntamente con su protesta de que «se investigue los medios económicos de que dispone», han servido de pretexto para disfrazar un sistema por el que el indi-

viduo no puede saber cuánto es lo efectivamente pagado y cuánto lo dejado de abonar[15]. Mediante tal actuar se desea inducir a la gente, utilizando el engaño, a aceptar un nuevo sistema redistributivo, cuyos gestores, al parecer, desde un principio, consideraron como fórmula tan solo transitoria que debía evolucionar hasta convertirse en un sistema exclusivamente orientado hacia la redistribución de las rentas y patrimonios[16]. Este proceso solo se puede detener estableciendo una clara separación entre los beneficios íntegramente pagados por el interesado, a los que tiene pleno derecho moral y legal, de aquellos otros que derivan de la necesidad en que se encuentra y que, por tanto, exigen la prueba de que tal necesidad realmente concurre.

En relación con lo anterior, todavía conviene aludir a otra peculiaridad de la máquina de seguridad social centralizada: su derecho a utilizar cantidades obtenidas coactivamente para hacer propaganda en favor del sistema obligatorio. Resulta obvio el absurdo fundamental en que incurre la mayoría contribuyendo económicamente a mantener una organización propagandística cuyo fin es persuadir a la propia mayoría para que vaya más lejos de lo que está dispuesta a ir. Aunque en Estados Unidos la utilización, por los organismos oficiales, de técnicas propagandísticas tipo *public relations* consideradas legítimas en el ámbito de los negocios privados ha llegado a aceptarse ampliamente, la existencia en una democracia de tales organismos que gastan los fondos obtenidos de la gente para publicidad a favor de la extensión de sus actividades, es cuestión discutible. En ningún otro sector, dentro de la escala nacional o internacional, ha llegado a ser tan general el fenómeno que apuntamos como en el de la seguridad social. Supone nada menos que la existencia de un grupo de especialistas interesados en un proceso determinado y a quienes se les permite utilizar los fondos del erario con el propósito de manipular la opinión pública a su favor. El resultado es que tanto los votantes como los legisladores reciben su información casi exclusiva-

mente de aquellos cuyas actividades deberían dirigir. No se exagera al estimar el impulso que este factor ha prestado a la aceleración de un proceso evolutivo que ha llegado más allá de lo que, de otra forma, la gente hubiera consentido. Tal propaganda subvencionada, dirigida por una organización exclusivista, nutrida con ingresos obtenidos a través de la presión fiscal, no admite comparación con la publicidad competitiva y confiere un poder sobre las mentes similar al que ejerce el Estado totalitario al monopolizar la propaganda[17].

Aunque, en sentido formal, el sistema de seguridad social hoy existente ha sido creado por decisiones democráticas, cabe poner en duda si la mayoría de los beneficiarios lo aprobarían si conocieran todo lo que implica. La carga que los afiliados aceptan al permitir la detracción de una parte de sus ingresos, para ser destinada a fines y objetivos que el Estado decide por sí mismo, resulta especialmente gravosa en los países relativamente pobres, donde lo que más urge y se precisa es un incremento en la producción de bienes. ¿Puede nadie razonablemente pensar que el obrero medio italiano, relativamente especializado, disfrute de alguna ventaja cuando, de la total remuneración que por su trabajo le abona el empresario, el 44 por 100 es entregado al Estado; o, utilizando cifras concretas, que de los 49 céntimos que su patrón le paga por una hora de trabajo reciba solo 27 céntimos, mientras los 22 restantes los gasta el Estado en favor del propio trabajador?[18] Si el trabajador se percatase en verdad de lo que ocurre y pudiera elegir entre la seguridad social o doblar sus ingresos para disponer de ellos a su antojo, ¿escogería la seguridad? En Francia, las cifras para todos los asegurados suponen alrededor del tercio del costo total del trabajo[19], y cabe preguntar: dicha suma ¿no es más de lo que los trabajadores pagarían de buen grado por los servicios que el Estado les ofrece a cambio? En Alemania, alrededor del 20 por 100 de toda la renta nacional va a parar a manos de la Administración de Seguridad Social[20].

¿No se trata de una asignación obligatoria en cuantía mayor de la que el pueblo alemán desearía si libremente expusiera su auténtico modo de pensar? ¿Puede negarse seriamente que la mayoría de esos pueblos disfrutaría de superiores ventajas y de más seguridad si el dinero fuese manejado por los propios interesados con libertad de asegurarse en empresas privadas?[21].

6. Previsiones para la vejez

En este lugar tan solo podemos considerar específicamente las principales ramas de la previsión social, es decir: los seguros contra la vejez; la incapacidad permanente para el trabajo debida a causa distinta de la edad; la muerte del cabeza de familia que proporcionaba el sustento; la enfermedad, y el paro. Otros muchos servicios asistenciales que se prestan en varios países, bien formando parte de los ya indicados, bien separadamente, como por ejemplo ocurre con el seguro de maternidad y la protección a la infancia, sugieren problemas precisos en cuanto se conciben como parte de la denominada «política demográfica», aspecto de la política moderna que no consideraremos.

La previsión para la vejez y las consecuencias que se derivan de la misma constituye el sector donde la mayoría de los países han contraído responsabilidades más importantes y el que probablemente ha de crear los más serios problemas. (Quizá pueda hacerse la salvedad de Gran Bretaña, donde el establecimiento de un servicio nacional de sanidad gratuito ha originado problemas de magnitud similar). La cuestión de los incapaces para el trabajo por razón de la edad reviste características particularmente serias. Los gobernantes de la mayoría de los países del mundo occidental son en la actualidad culpables de que los trabajadores ancianos se vean privados de los medios de ayuda que se habían esforzado en procurarse. Al perder la fe en una moneda estable y al abandonar el deber de mantener el signo monetario nacional, los poderes públicos han creado una situación en que a la generación que alcanzó la edad del retiro en los últimos años le han robado

una gran parte de lo que habían reservado para los días de su jubilación. Sin merecer tales consecuencias, y a pesar de los constantes esfuerzos que desde antiguo hicieron en evitación de que llegara ese día, se encaran con la pobreza muchos más individuos de los que se hubieran visto obligados a ello de haber ocurrido las cosas en forma distinta. No puede sostenerse, como se hace a menudo, que la inflación es un desastre natural inevitable. La inflación es siempre el resultado de la debilidad o de la ignorancia de aquellos que tienen a su cargo la política monetaria, aunque la responsabilidad se diluya y divida tanto que resulte imposible censurar a nadie. Las autoridades podían haber analizado los fines que trataban de lograr con arreglo a un criterio que hubiera impedido aparecer el peor de todos los males: la inflación. La inflación es siempre la consecuencia fatal e ineludible de las medidas adoptadas por quienes gobiernan.

Al enfrentarnos con el problema del seguro para la vejez, y conscientes de la especial responsabilidad contraída por los gobernantes, no podemos menos de preguntarnos si el daño infligido a una generación —la cual no deja de ser en parte también culpable de lo acaecido— puede justificar la implantación de un sistema a cuyo amparo, alcanzada determinada edad, los ingresos percibidos dependen de consideraciones políticas y provienen de la exacción fiscal. La totalidad del mundo occidental, sin embargo, camina hacia dicho sistema de previsión, que forzosamente ha de provocar problemas que afectarán a la política futura en términos tales que la mayoría de la gente ni siquiera es capaz de imaginar. En nuestros esfuerzos para remediar el mal, muy bien pudiéramos descargar sobre las espaldas de las futuras generaciones un peso mayor del que estarán dispuestas a soportar, y, por lo tanto, atándole las manos de tal forma que, después de muchos esfuerzos para liberarse, terminarán desentendiéndose de sus obligaciones en mayor grado aún de lo que nosotros hemos hecho.

El problema surge en forma grave tan pronto como el gobierno acomete la tarea de garantizar no solo el mínimo, sino la previsión «adecuada» para todos los ancianos, prescindiendo de las necesidades individuales o de las aportaciones llevadas a cabo por los beneficiarios. Hay dos pasos críticos que se dan tan pronto como el Estado asume el monopolio de dicha previsión: el primero consiste en que la protección se conceda no solo a quienes mediante sus aportaciones se la han ganado, sino también a otros que aún no la merecen; y el segundo estriba en que las pensiones no proceden de un fondo a tal fin acumulado, es decir, de la supletoria renta debida al esfuerzo capitalizador de los beneficiarios, sino de haberse detraído a quienes a la sazón trabajan una parte de lo producido por ellos. Esto es igualmente cierto tanto si el Estado crea nominalmente un fondo y lo «invierte» en valores públicos (es decir, que se lo presta a sí mismo para gastarlo, por lo general, en mero consumo), como si atiende sus obligaciones acudiendo a las exacciones tributarias[22]. (La posible alternativa —nunca, sin embargo, aplicada— de invertir tales fondos en negocios productivos, daría pronto al Estado el absoluto control de la vida mercantil). Estos dos efectos, que normalmente provocan los seguros de vejez estatificados, constituyen precisamente las razones por las cuales suele implantarse el sistema.

Es fácil comprender que el completo abandono del carácter actuarial del sistema, al reconocerse el derecho a una renta «adecuada» a favor de cuantos alcanzan cierta edad (y de todos los que se hallan necesitados o incapacitados), renta que viene determinada corrientemente por la mayoría (de la cual los beneficiarios forman una parte sustancial), transforma la total organización en arma política que juega a favor de los demagogos cazadores de votos. Es vano creer que cierto baremo objetivo de justicia pondrá límites a la pretensión de aquellos que hayan alcanzado la edad privilegiada (aunque se hallen capacitados para continuar trabajando), a recibir «adecuada» manutención de los que

todavía trabajan, quienes, en cambio, encontrarían consolación únicamente en el pensamiento de que, en cierta fecha futura, cuando sean proporcionalmente más numerosos y posean una fuerza electoral mayor, se hallarán en mejor situación de lograr que quienes a la sazón sigan trabajando provean a sus necesidades.

La asidua propaganda oficial ha ocultado el hecho de que este esquema de pensiones para todos significa que muchos que han alcanzado, al fin, la largamente esperada edad del retiro, y que pueden jubilarse y vivir de sus ahorros, reciban una gratuidad a expensas de los que no la han alcanzado todavía, buen número de los cuales se retirarían inmediatamente si se les asegurase la misma renta[23]. Y que en una sociedad rica y no devastada por la inflación sea normal que una gran proporción de los jubilados disfrute de más bienestar que los que todavía trabajan. La opinión pública ha sido deliberadamente mantenida en el error hasta un grado tal, que resulta aleccionadora la afirmación, a menudo citada (y aceptada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos), de que en 1935, en Norteamérica «aproximadamente tres personas de cada cuatro con sesenta y cinco años de edad y aún más ancianas dependían en todo o en parte de otras para su manutención», según resultaba de estadísticas en las cuales se suponía que todas las mujeres «dependían» de ingresos ajenos, por cuanto la propiedad de los bienes matrimoniales era oficialmente atribuida al marido[24].

Resultado inevitable de esta situación —que constituye el panorama político normal en otros países además de Estados Unidos— es que al iniciarse cada período electoral se especula sobre el punto que alcanzará la nueva elevación de las ventajas que la previsión social otorga[25]. La imposibilidad de tasar una demanda que presiona a favor de tales alzas aparece con la máxima claridad en una reciente declaración del partido laborista británico, presuponiendo que una pensión realmente adecuada «significa el

derecho a continuar viviendo en la misma vecindad, a disfrutar de los mismos pasatiempos y diversiones y a relacionarse con el mismo círculo de amigos»[26]. Probablemente, no ha de transcurrir demasiado tiempo sin que se arguya que, puesto que los retirados disponen de mayor ocio para gastar dinero, deben percibir más que quienes todavía trabajan. Con la era de redistribución que se aproxima, no hay razón para que la mayoría de las personas por encima de los cuarenta no intente que los más jóvenes trabajen para ellos. Llegados a este extremo, pudiera ocurrir que los físicamente más fuertes se rebelen y priven a los viejos tanto de sus derechos políticos como de sus pretensiones legales a recibir manutención.

El documento del partido laborista británico que acabamos de mencionar es significativo también porque, además de tener como motivación el anhelo de ayudar a los ancianos, descubre muy claramente el deseo de incapacitarlos para valerse por sí mismos y hacerlos depender exclusivamente de la ayuda estatal. Dicho documento está penetrado de animosidad hacia todos los sistemas de pensión privada o cualquier arreglo similar y, lo que incluso es más digno de notar, contiene la fría presunción —subrayando las cifras del plan propuesto— de que los precios doblarán entre 1960 y 1980[27]. Si tal supone el grado de inflación planificada por adelantado, la consecuencia real ha de ser que la mayoría de aquellos que se retiren al final del siglo dependerán de la caridad de la generación más joven. Finalmente, no será la moral, sino el hecho de que los jóvenes nutren los cuadros de la policía y el ejército, lo que decida la solución: campos de concentración para los ancianos incapaces de mantenerse por sí mismos. Tal pudiera ser la suerte de una generación vieja cuyas rentas dependen de que las mismas, coactivamente, se obtengan de la juventud.

7. El seguro de enfermedad y la medicina libre

El seguro de enfermedad suscita prácticamente todas las cuestiones ya analizadas, más otras nuevas derivadas de su peculiar naturaleza y de la circunstancia de que el problema de la «necesidad» no puede ser enjuiciado de modo análogo al de aquellos otros casos que responden a determinados criterios objetivos, como ocurre con la edad. Cada supuesto de necesidad sugiere problemas de urgencia e importancia que han de ser comparados con el coste de su satisfacción, cuestiones a decidir bien por el propio beneficiario o por otra persona que en su calidad lo sustituya.

No sería razonable negar que el desenvolvimiento del seguro de enfermedad constituye un proceso deseable y que quizá existan argumentos a favor de su obligatoriedad si se desea evitar que muchos que podrían proveer al futuro no lo hagan y, en definitiva, se conviertan en una carga pública. Ahora bien, existen poderosas razones en contra del monopolio estatal en esta esfera de previsión y argumentos abrumadores que se oponen a la asistencia sanitaria total y gratuita. Es probable que todas estas consideraciones hagan evidente la improcedencia del sistema en los países que lo practican, aunque las circunstancias políticas tal vez impidan su supresión una vez implantado. El más poderoso de los argumentos en contra de su establecimiento radica precisamente en la circunstancia de que, una vez organizado, se convierte en una de aquellas medidas de tipo político irrevocables, que han de mantenerse tanto si se evidencia el error que implican como si acontece lo contrario.

La dialéctica a favor del servicio médico gratuito contiene normalmente dos graves y fundamentales errores. En primer término, se basa en el supuesto de que la necesidad de la asistencia médica puede contratarse de modo objetivo y que puede y debe ser atendida en cada caso prescindiendo de toda consideración económica; y en segundo lugar, que dicha cobertura es, en el aspecto financiero, posible, habida cuenta que un completo servi-

cio médico se traduce normalmente en una restauración de la eficacia laboral o capacidad productiva de los trabajadores beneficiarios, por lo que es indudable que se autofinancia[28]. Esta doble consideración, en realidad, altera la naturaleza misma del problema referente al mantenimiento de la salud y la vida. No hay baremo objetivo para juzgar el cuidado y esfuerzo requerido en cada caso particular. Asimismo, a medida que la medicina progresa se pone de manifiesto, más y más, que no existen límites para la cifra que pudiera resultar provechoso gastar con vistas a hacer cuanto objetivamente sea posible[29]. Tampoco es verdad que en nuestra valoración individual todo lo que pueda hacerse para asegurar la salud y la vida tenga prioridad absoluta sobre otras necesidades. Como cuando de otras decisiones se trata, también en este caso ponderamos no realidades invariables, sino posibilidades y probabilidades. Partiendo de consideraciones económicas, aceptamos constantemente riesgos y decidimos si determinada previsión es o no rentable, es decir, ponderamos si es mejor cubrir el riesgo o atender otras necesidades. Ni el hombre más rico, normalmente, atiende cuantas exigencias el saber médico señala en favor de la salud, pues otros cometidos absorben su tiempo y energías. Alguien debe decidir siempre si merece la pena un esfuerzo adicional, un despliegue supletorio de recursos. La cuestión esencial se centra en el hecho de si el sujeto afectado es quien debe resolver y si se halla o no capacitado para, mediante un sacrificio adicional, recibir mayor atención o si tal decisión debe ser adoptada en su nombre por un tercero. Aunque a todos nos disgusta contrapesar valores inmateriales, tales como la salud y la vida, con ventajas materiales, y desearíamos no vemos en la necesidad de elegir, ello es ineludible, puesto que nadie puede alterar tal realidad.

El supuesto de que existe un cómputo de prestaciones médicas que es posible precisar de manera objetiva y que pueden y deben ser facilitadas a todos —supuesto sobre el que se basa el

sistema Beveridge y el *British National Health Service*— no guarda la menor conexión con la realidad[30]. En un campo como el de la medicina actual, que se halla en trance de constante mutación, lo más que puede hacerse es prestar a todos un igual pero deficiente servicio médico de tipo medio[31]: sin embargo, puesto que en toda esfera donde quepan la superación y el progreso la determinación de qué debe darse a la totalidad de la gente depende de lo que ya unos pocos han recibido, resulta que el encarecer los servicios, para que todos obtengan una atención superior a la media, pronto ocasiona el que la dicha media sea inferior a la que en otro caso se hubiera conseguido.

El problema que plantea el servicio médico gratuito se complica todavía más cuando se advierte que el objetivo que persigue la medicina en su progresiva evolución no es solo restaurar la capacidad de trabajo, sino también el alivio de los sufrimientos y la prolongación de la vida; como es lógico, no se puede justificar este progreso alegando razones de tipo económico, sino consideraciones humanitarias. Sin embargo, mientras la tarea de combatir las enfermedades graves que sobrevienen e incapacitan a algunos en la edad viril se mueve en una esfera relativamente limitada, la de retardar los procesos crónicos que conducen al ser humano a la muerte no conoce límites. Esta última labor entraña un problema que bajo ningún concepto puede suponerse que la inagotable provisión de facilidades médicas resuelva. Implica una elección penosa entre objetivos inconciliables. Bajo una organización estatal de los servicios médicos, la autoridad resuelve y decide, y el individuo solo puede acatar resolución ajena. Es posible que la medida parezca incluso cruel, pero beneficiaría al conjunto del género humano si, dentro del sistema de gratuidad, los seres de mayor capacidad productiva fueran atendidos con preferencia, dejándose de lado a los ancianos incurables. En el sistema estatificado suele suceder que quienes pronto podrían reintegrarse a sus actividades se vean imposibilitados por tener

que esperar largo tiempo a causa de hallarse abarrotadas las instalaciones médicas por personas que ya nunca podrán trabajar[32].

Son tantos los graves problemas que entraña la socialización de la medicina, que no podemos aludir siquiera a los más importantes. Hay uno, sin embargo, cuya gravedad pocos han advertido. Es el de que los médicos, bajo tal sistema, inevitablemente dejan de ser profesionales libres responsables ante el paciente, para convertirse en gentes pagadas por el Estado, funcionarios sometidos a las normas dictadas por la autoridad, hasta quedar exonerados del secreto profesional. El aspecto más peligroso de este nuevo proceso puede muy bien ser que, en momentos en que el creciente conocimiento médico tiende a conferir más y más poder sobre la mente de los hombres, dichos facultativos dependan de una organización centralizada, bajo dirección única y sometidos a las mismas razones de Estado que gobiernan generalmente la política. Un sistema que convierte en instrumento del Estado al encargado del cuidado de la salud del individuo y que, conociendo los secretos más íntimos del paciente, se ve compelido a revelarlos a los jerarcas, que lo utilizan para lograr sus propósitos, entraña perspectivas que nos sobrecogen. La manera como en Rusia los servicios médicos estatales se han convertido en instrumento de disciplina industrial[33] ofrece un anticipo de lo que tal sistema puede engendrar.

8. La previsión contra el paro

La rama de la seguridad que en el período anterior a la última guerra pareció de la máxima trascendencia —es decir, la previsión contra el paro ha quedado en los últimos años relativamente minimizada—. Aunque es indiscutible que prevenir la aparición en gran escala del desempleo entraña mayor importancia que el proveer a las necesidades de los parados, no poseemos la certeza de haber resuelto permanentemente el primer problema ni de que el último no asuma de nuevo mayor alcance. Asimismo nos asalta la duda de si cuantas provisiones adoptamos en orden a

combatir el paro no se conviertan en uno de los más importantes factores determinantes de su extensión.

A efectos dialécticos, admitimos la posibilidad de encontrar un sistema que asegure una cierta asistencia mínima en todo caso de verdadera necesidad, lográndose así que nadie carezca de alimentación y abrigo. Pero el seguro de paro nos presenta el problema de determinar qué supletoria asistencia debe otorgarse al trabajador con cargo a sus ingresos y especialmente si ello exige proceder a una redistribución de rentas con arreglo a específicas normas de justicia.

El argumento básico en favor de una asistencia superior a aquel mínimo aludido presupone que la demanda de trabajo varía de modo imprevisible. No se puede negar su fuerza dialéctica a la tesis tratándose de ese paro masivo que en casos de gran depresión suele aparecer. Ahora bien, hay muchos tipos de paro. Regístrase un paro intermitente y previsible en la mayoría de las actividades estacionales. Conviene al interés general que la oferta de trabajo en estos sectores sea tasada de tal forma, que la correspondiente retribución estacional permita al trabajador atender a sus necesidades durante el año, o bien que la afluencia de mano de obra fluya y refluya periódicamente de una actividad a otra. También existe el paro provocado por resultar excesivas las retribuciones en determinada rama industrial, bien por haber sido estas artificiosamente elevadas mediante la presión sindical, bien a causa del declinar de la industria afectada. En ambos casos, para suprimir el desempleo es forzoso instaurar una determinada flexibilidad salarial y no dificultar la movilidad de los trabajadores: sin embargo, esta doble posibilidad se esteriliza si se concede a todo parado un cierto porcentaje de los salarios anteriormente percibidos.

Indudablemente, existen argumentos a favor de la implantación de un verdadero seguro contra el paro siempre que ello sea posible. Las correspondientes primas actuariales se establecerán

en función de los diversos riesgos cubiertos. Cuando una actividad industrial, a causa de su peculiar inestabilidad, presuponga la existencia de parados durante largos períodos, es de desear que, mediante la aparición de los oportunos salarios de cuantía elevada, se induzca a un número suficiente de trabajadores a aceptar el riesgo en cuestión. Por varias razones, tal sistema de seguro no parece practicable en ciertas ocupaciones (tales como la agricultura y el servicio doméstico), y a ello se debe en gran medida la adopción de los planes estatales de «seguro»[34], planes que suponen subsidiar a ciertos grupos con fondos obtenidos de otros trabajadores o de los contribuyentes en general. Cuando, sin embargo, el riesgo de paro peculiar en determinada actividad no se cubre con ingresos propios, sino con aportaciones de terceros, la oferta de trabajo en el sector que percibe el subsidio tiende a expandirse más allá del punto económicamente deseable.

Lo más significativo del amplio sistema de compensación del paro adoptado en todos los países occidentales es que opera en un mercado del trabajo dominado por la acción coactiva sindical y que fue ideado bajo una fuerte influencia de las asociaciones obreras con la finalidad de servir su política de salarios. Un sistema que parte del supuesto de que el trabajador es incapaz de encontrar empleo y que, por lo tanto, le asiste el derecho a beneficiarse de que los trabajadores de la empresa o industria en la que busca ocupación estén en huelga, necesariamente se transforma en el más firme soporte de la presión sindical en materia de salarios. El hecho de que se libere a los sindicatos de la responsabilidad que contraen al provocar desempleo con su política salarial, imponiendo al Estado la obligación no solo de mantener a dichos parados, sino de, además, proporcionarles cuanto exijan, a la larga no puede sino agudizar el problema del desempleo[35].

La razonable solución de tales cuestiones en una sociedad libre consiste en que el Estado provea solamente un mínimo uniforme a todos los incapaces de mantenerse por sí mismos; se esfuerce

por reducir el paro cíclico tanto como le sea posible, mediante una apropiada política monetaria, y deje a los esfuerzos voluntarios competitivos la misión de articular cualesquiera otras medidas de previsión tendentes a mantener los habituales niveles de vida. En este sentido, los sindicatos, una vez privados de su poder coactivo, es posible que aporten interesantes contribuciones. No debe olvidarse que desempeñaban perfectamente la misión de paliar las consecuencias del desempleo, cuando el Estado vino a relevarles en gran parte de la tarea[36]. Ahora bien, el sistema obligatorio denominado seguro contra el paro tenderá fatalmente a «corregir» las remuneraciones de cada sector, a subsidiar las actividades de menor estabilidad a costa de las más estables y a imponer salarios incompatibles con un elevado nivel de empleo. A la larga, lo más probable es que se agrave el mal que pretende curar.

9. Crisis de la Seguridad Social

La circunstancia de que un sistema como el de la previsión social, dedicado a aliviar la pobreza, haya sido transformado en un mecanismo cuyo objetivo se centra en la redistribución de las rentas —redistribución que se supone basada en principios de justicia social que en realidad no concurren y que obedecen a decisiones puramente arbitrarias— ha dado origen al cúmulo de dificultades que por doquier avasallan al mismo sistema y a que se mantenga en primer plano la discusión en torno a la llamada «crisis de los seguros sociales». Claro está que incluso la provisión de un mínimo uniforme para cuantos son incapaces de atender a sus propias necesidades supone cierta redistribución de la renta. Ahora bien, existe notable diferencia entre la provisión de dicho mínimo a favor de los que no ganan lo suficiente en un mercado que funciona normalmente y una redistribución con miras a la «justa» remuneración de cualquier actividad laboral, es decir, entre una redistribución donde la inmensa mayoría que gana su vida conviene en facilitar a quienes son incapaces de sub-

venir a sus necesidades y aquel otro tipo distributivo en el que los más deciden tomar de una minoría una parte de su riqueza sencillamente por ser superior a la suya. La primera conserva el método impersonal de reajuste bajo el cual la gente escoge su propio trabajo, mientras que la segunda nos sumerge, cada vez más, en aquel régimen bajo cuyo signo el jerarca ordena a cada uno qué es lo que debe hacer.

Parece como si los sistemas centralizados de previsión social forzosamente han de transformarse en armas destinadas a determinar los ingresos de la inmensa mayoría regulando aun el funcionamiento de toda la economía[37]. El Plan Beveridge, que su autor en modo alguno concibió como mecanismo redistribuidor de rentas y que, sin embargo, en eso precisamente fue pronto transformado por los políticos, constituye el más conocido ejemplo entre muchos que cabría citar. Aunque en una sociedad libre se puede facilitar a todos un mínimo de bienestar, dicha sociedad resulta incompatible con la redistribución de rentas según preconcebidas normas de supuesta justicia. Asegurar a cuantos lo necesiten un cierto mínimo, presupone la prueba de tal necesidad, no dándose nada, salvo que lo pague el propio interesado, sin atestiguarse aquella. La irracional oposición a la comprobación de los medios con que se cuenta, tratándose de servicios cuya prestación ha de basarse en la necesidad, ha llevado a conceder protección universal para que no sientan complejo de inferioridad quienes de verdad precisen de tal asistencia. Este sistema incluso ha dado lugar a que se asista caritativamente al necesitado, dándole, sin embargo, la impresión de que cuanto obtiene se lo ha ganado por su esfuerzo o mérito[38].

Aunque la tradicional repugnancia liberal frente a las facultades discrecionales de la administración haya posiblemente coadyuvado a tal proceso, conviene notar que semejante postura no basta a justificar que se otorgue a nadie derecho a asistencia total e incluso a decidir la cuantía de esta. En una sociedad libre no

existe principio alguno de justicia que confiera derecho o una ayuda no «discrecional» e «indiscutida», salvo prueba de efectiva necesidad. Aunque tales concesiones hayan sido adoptadas invocando la «seguridad social» y se mantengan mediante engaño de la gente —engaño que, sin embargo, enorgullece a quienes lo provocan—[39], nada tiene que ver con el principio de igualdad ante la ley.

Los liberales expresan, en ocasiones, la esperanza de que «todo el mecanismo del Estado-benefactor debe considerarse como un fenómeno transitorio»[40], es decir, como una especie de fase provisional evolutiva que el aumento general de la riqueza hará muy pronto innecesaria. No está, sin embargo, claro, en modo alguno, que dentro de tal proceso evolutivo exista un solo momento en que tales instituciones monopolísticas sean beneficiosas y menos aún que puedan ser desmontadas una vez creadas. En los países pobres, esta carga, siempre en aumento, dificulta en extremo la creación de riqueza (independientemente de provocar un crecimiento artificial de la población), retrasándose indefinidamente el momento en que pudiera considerarse superfluo el sistema, y en los países ricos impide la aparición de instituciones que puedan suplantar la acción estatal.

Quizá no existan obstáculos insuperables para la gradual transformación de los llamados seguros de enfermedad y de paro en un sistema de auténtico seguro, bajo el cual los individuos abonen sus cuotas a entidades competidoras en relación con los beneficios por estas proporcionados. En cambio, resulta difícil desmontar el actual seguro de vejez, siendo así que cada generación, al pagar por las necesidades de la anterior, parece que adquiere derecho a que la subsiguiente, a su vez, le ayude. Supone que, una vez introducido, el sistema haya de continuar indefinidamente o provocar un colapso. Por tanto, instaurarlo equivale a ahogar el progreso y a colocar sobre las espaldas de la sociedad una carga de crecimiento, de la que con toda probabilidad inten-

tará librarse una y otra vez desencadenando procesos inflacionarios. Pero ni esta válvula de escape ni tampoco el deliberado incumplimiento de las obligaciones anteriormente contraídas[41] permiten fundamentar una sociedad digna. Antes de que aparezca como posible la razonable solución de estos problemas, la democracia tendrá que comprender que cada generación ha de soportar sus errores y no transferir a las siguientes los resultados de sus propias locuras.

Se ha dicho con razón que hubo una época en que sufríamos los males sociales y que ahora padecemos sus remedios[42]. La diferencia consiste en que así como en épocas pasadas aquellos iban paulatinamente desapareciendo a medida que aumentaba la riqueza, los remedios aplicados amenazan ya con interrumpir la acumulación de bienes de capital de que depende toda la mejora. En vez de los «cinco gigantes» que el Estado-benefactor o el «Informe Beveridge» pretendían combatir, hemos provocado la aparición de otros nuevos, que incluso pueden resultar mayores obstáculos a una vida digna. Aun cuando es posible que se haya ganado terreno en la batalla contra la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad, pudiera ser que en el futuro tuviéramos que luchar en peores condiciones contra los peligros que engendran la inflación, las exacciones fiscales que inmovilizan el tráfico mercantil, los sindicatos laborales montados sobre la base de la violencia y la coacción, la constante intromisión de los poderes públicos en cuanto atañe a la educación, y la burocracia que tiene a su cargo los servicios sociales investida de un arbitrario poder que se proyecta a larga distancia; peligros todos que el individuo no puede conjurar por sí mismo y que la actual proliferación de la maquinaria estatal, sin duda, más bien incrementa que mitiga.

CAPÍTULO XX

La redistribución de la riqueza y la política tributaria

> De la propia naturaleza de las cosas deriva que los comienzos sean suaves; pero, a menos que se ponga gran cuidado, entran los procesos en vías de desarrollo acelerado, alcanzándose situaciones por nadie previstas.
>
> F. GUICCIARDINI (*circa* 1538)[1]

1. Cuestión básica de la redistribución

Por muchas razones desearía poder omitir este capítulo. La dialéctica empleada contradice criterios tan extendidos, que por fuerza tiene que ofender a muchos. Incluso quienes me han seguido hasta aquí considerando razonable el conjunto de mi postura, probablemente pensarán que mis puntos de vista sobre el sistema tributario son claramente radicales, además de no ser posible llevarlos a la práctica. Muchos estarían dispuestos a instaurar la libertad por la que vengo abogando, con tal de que la injusticia que, en su opinión, origina quedara debidamente corregida implantando una adecuada política tributaría. Acudir a un sistema fiscal de tipo progresivo como el método más idóneo para conseguir la redistribución de la riqueza es conceptuado por la inmensa mayoría de la gente tan justo, que eludir el estudio analítico de este tema constituiría una hipocresía. Es más, equivaldría a dejar de lado lo que conceptúo no solo la causa princi-

pal del actuar irresponsable de la democracia, sino la base misma del arco que ha de mantener la total configuración de la sociedad futura. Aun cuando el emanciparse de 10 que ha constituido hasta hoy dogma de fe en la materia requiere un considerable esfuerzo, una vez que se exponen con toda claridad las conclusiones se hace evidente cómo la política imperante en este orden de cosas se ha inspirado, más que cualquier otra, en la pura arbitrariedad.

Tras un largo período en el que de hecho todos aceptaban el principio de la tributación progresiva y sin que los estudiosos apenas si aportaran nada nuevo, el problema, recientemente, ha sido considerado desde distinto ángulo y sometido a análisis más riguroso[2]. Ahora bien, es absolutamente preciso profundizar en este estudio y someter a completa revisión el tema en su conjunto. Por desgracia, en este capítulo tan solo podemos formular, resumidos, los razonamientos que sirven de base a nuestra tesis.

Comencemos por aclarar que el sistema progresivo que vamos a examinar, y que estimamos, a la larga, incompatible con una sociedad libre, es aquel que impone carácter progresivo a la carga fiscal en su conjunto, es decir, aquel que grava con tipos impositivos superiores a las mayores rentas. Determinadas contribuciones, y singularmente la de la renta, podrían hacerse progresivas sobre la base de que así se compensa la tendencia de muchos impuestos indirectos a gravar más onerosamente a quienes perciben menores ingresos. Este es el único argumento válido a favor de la progresión. Tiene vigencia, sin embargo, en lo atinente a ciertos impuestos, pero no se puede apelar al mismo para hacer progresivo todo el sistema impositivo considerado en su conjunto. Aludiremos de modo especial al impuesto sobre la renta, puesto que en la actualidad a él se ha acudido para transformar todo el sistema fiscal en un orden acentuadamente progresivo. Dejaremos de lado el problema atinente a la respectiva proporcionalidad de los diferentes impuestos dentro de un sistema determinado.

Tampoco deben ser objeto de examen separado las cuestiones que suscita el hecho de que, siendo hoy en día la imposición progresiva el principal instrumento de redistribución de rentas, no constituye el único medio para conseguirlo. Un sistema impositivo de carácter proporcional provoca igualmente los anhelados efectos distributivos. Basta para ello destinar una parte sustancial de los ingresos al pago de servicios que beneficien principalmente a un sector determinado o bien abonarle subsidios directamente. Uno se pregunta, sin embargo, hasta qué medida los que poseen rentas más bajas se hallarían dispuestos a ver reducida mediante los impuestos su libertad de disponer de sus ingresos a cambio de obtener determinados servicios gratuitos. También resulta difícil imaginar cómo aplicando este método iban a modificarse de manera sustancial las diferencias que acusan quienes disponen de rentas más altas. Cabría, sin duda, desplazar una parte considerable de los ingresos de los ricos como clase a favor de los pobres también como clase. Ahora bien, no se reduciría el vértice de la pirámide de los ingresos de la gente, objetivo principal de la imposición progresiva. Para las clases más acomodadas significaría, sin duda, que, a pesar de que todos verían sus rentas tasadas con arreglo a un único porcentaje, los servicios disfrutados serían sustancialmente los mismos en todo caso. Es entre dichas clases en las que mayor disminución proporcional de la renta se consigue con la fiscalidad progresiva. Las consecuencias de tal fiscalidad sobre el progreso técnico, asignación de recursos, incentivos, movilidad social, competencia e inversión se producen a través de cambios operados entre dichas clases acomodadas. Lo que conviene dejar bien claro es que, en la actualidad y prescindiendo de lo que en el futuro pudiera ocurrir, el sistema tributario de carácter progresivo constituye el método fundamental para provocar la redistribución de las rentas y que sin este objetivo la importancia de tal política tributaria disminuiría de modo notable.

2. El auge de los impuestos progresivos

Como ha ocurrido también con otras muchas medidas análogas, el mecanismo tributario de tipo progresivo ha asumido la categoría que hoy tiene por haber sido introducido de modo fraudulento invocando falsos pretextos. Cuando en la época de la Revolución francesa, y posteriormente durante la agitación socialista que precedió a las revoluciones de 1848, fue propugnado por vez primera como medio de redistribución de rentas, la medida fue rechazada de modo absoluto. «Se debería ejecutar al autor y no al proyecto», respondió indignado el liberal Turgot a las primeras proposiciones de este género[3]. Cuando, en 1830, tales propuestas fueron más ampliamente difundidas, J. R. McCulloch expuso su objeción principal y a menudo citada: «Igual que un navío en alta mar sin timón o sin brújula, nos encontramos nosotros tan pronto como hacemos caso omiso del principio fundamental de percibir de todos *la misma proporción de sus rentas o patrimonio*, en tal supuesto las injusticias que se pueden cometer son innumerables»[4]. En 1848, Karl Marx y Friedrich Engels propugnaron de modo franco y categórico la implantación de «un fuerte impuesto sobre la renta de tipo progresivo» como medida idónea para que, después de superada la primera etapa de la revolución, «el proletariado, haciendo uso de su poder, fuera despojando de modo gradual a la burguesía de la totalidad del capital, transfiriendo al Estado todos los instrumentos de producción». Estas medidas fueron calificadas por Marx y Engels como «medios de violenta incursión en el derecho de propiedad y en el ámbito del sistema de producción burgués…, medidas que…, desde el punto de vista económico, resultaban incompletas e ineficaces, pero que en el curso de la acción por sí mismas imponen nuevas disposiciones contrarias al antiguo orden social, resultando por ello inevitable recurrir a las mismas para revolucionar enteramente el mecanismo de producción»[5]. El sentir general, sin embargo, quedó perfectamente reflejado en

la afirmación de A. Thiers: «La proporcionalidad es un principio; la progresividad, en cambio, resulta odiosa arbitrariedad»[6]. John Stuart Mill, por su parte, definía a esta última como «solapado hurto»[7].

Ahora bien, desbaratado el ataque inicial, la agitación en pro de la imposición fiscal progresiva tomó cuerpo bajo distinto disfraz. Los reformadores sociales, si bien en general rechazaban la pretensión de que la distribución de las rentas se alcanzaría a través del mecanismo fiscal, comenzaron a argüir que el conjunto de la carga impositiva total —cuya determinación, en su opinión, respondía a otras consideraciones— debería ser distribuida atendiendo a la «capacidad de pago», al objeto de alcanzar la «igualdad de sacrificio», lo que se conseguiría con una escala progresiva. Entre los muchos argumentos esgrimidos en apoyo de tal tesis, y que todavía sobreviven en los libros de texto de Hacienda Pública[8], se impuso en definitiva el que ofreció mayor apariencia científica a la fiscalidad de tipo progresivo. La base de tal dialéctica no es otra que la decreciente utilidad marginal de los sucesivos actos de consumo. A pesar o quizá a causa de su carácter abstracto, esta teoría ha adquirido mayor predicamento al respaldar científicamente[9] lo que hasta entonces venía siendo admitido sobre la base de postulados arbitrarios[10].

Los últimos avances en la esfera de la utilidad y del valor socavaron por entero los supuestos en que el argumento pretendía ampararse. Su poder dialéctico se ha debilitado por cuanto pocos creen hoy en la posibilidad de comparar la utilidad sentida por sujetos distintos[11], y, en parte, porque es muy dudoso que pueda aplicarse el concepto de la utilidad marginal decreciente al conjunto de la renta de una persona; es decir, si consideramos renta a la totalidad de beneficios que deriva del empleo de sus ingresos. Partiendo del criterio, hoy prácticamente por todos aceptado, de que el valor es un concepto puramente relativo (es decir, que tan solo se puede afirmar que una cosa vale más, me-

nos o igual que otra, careciendo de sentido hablar de la utilidad de la cosa en sí), resulta que solo se puede aludir a la utilidad (y a la utilidad decreciente) de la renta en relación con otro específico bien; por ejemplo, el descanso (o la evitación del esfuerzo). Si seguimos hasta sus últimas consecuencias la suposición de que la utilidad de la renta decrece en relación con el esfuerzo exigido, llegamos a curiosas conclusiones. En efecto, habremos de admitir que, a medida que crece la renta de una persona, habría también de aumentarse el incentivo dinerario correspondiente a determinado esfuerzo marginal. Ello posiblemente nos llevara a abogar por una imposición regresiva, pero no ciertamente a favor de la progresiva. No vale la pena, en verdad, proseguir por estos cauces mentales. No existe ya la menor duda de que acudir al concepto del valor para el análisis de los métodos tributarios constituye un craso error (en el que incurrieron algunos de los más eminentes economistas de aquella época), y que cuanto antes lo abandonemos será mejor.

3. Cambios en su justificación

Los partidarios de los sistemas tributarios basados en tarifas crecientes, en su mayoría, aseguraban durante la última parte del siglo XIX, que tan solo deseaban alcanzar la igualdad de sacrificio, pero en modo alguno que fuera su objetivo la redistribución de las rentas. Afirmaban también que propugnaban tarifas impositivas «moderadas», puesto que el empleo «excesivo» del sistema como ocurrió en el siglo XV en Florencia (donde las tarifas alcanzaron hasta un 50 por 100), era absolutamente recusable. A pesar de que fracasaron cuantas tentativas se hicieron para hallar índices objetivos que permitieran fijar la tasa progresiva, y que tampoco se replicó debidamente al argumento de que, una vez aceptado el principio, se carecería de freno para detener aquella progresión, el debate, sin embargo, se contrajo a examinar específicas cuotas contributivas de muy escaso influjo sobre la distribución de la renta. Cuanto se alegó en el sentido de que aquellos

índices pronto serían rebasados, fue rechazado como argumentación maliciosa, reveladora de reprensible desconfianza en la sabiduría democrática.

Fue en Alemania, entonces a la cabeza de la «reforma social», donde los partidarios de los sistemas tributarios a base de escalas progresivas vencieron por primera vez la resistencia que se les oponía, iniciándose la moderna evolución de tal régimen impositivo. En 1891, Prusia estableció un impuesto progresivo sobre la renta, cuyas tarifas oscilaban entre el 0,67 por 100 y el 4 por 100. Rudolf von Heis, venerable dirigente del recién implantado partido del Rechtsstaat protestó en vano ante la Dieta, manteniendo que tal sistema tributario significaba el abandono del fundamental principio de la igualdad ante la ley, es decir, «del más sagrado principio de igualdad», puesto que constituye la única barrera que realmente protege la propiedad[12]. Era de tan escasa cuantía la carga que el nuevo sistema impositivo entrañaba, que todo intento de combatido por razones de principio estaba condenado al fracaso.

Aun cuando algunos otros países continentales pronto se adentraron por el camino que Prusia había marcado, fue necesario el transcurso de casi cuatro lustros para que la marea alcanzara a las grandes potencias anglosajonas. Solo en 1910 y 1913 Gran Bretaña y los Estados Unidos establecieron impuestos sobre la renta a base de tarifas graduadas y fijaron los porcentajes, que entonces parecieron espectaculares, del 8,25 por 100 y 7 por 100, respectivamente. Tales tipos impositivos, sin embargo, en treinta años se han convertido en el 97 por 100 y 91 por 100.

Bastó, por tanto, una sola generación para que acaeciera lo que tercamente la mayoría de los partidarios de la fiscalidad a escala progresiva, durante cerca de medio siglo, habían asegurado no iba a suceder. Este cambio en las cifras absolutas de la escala transformó por completo la cuestión planteada, no solo en cuanto al grado, sino en lo tocante a su propia naturaleza. En su con-

secuencia, cuantas alegaciones se habían formulado para justificar tales porcentajes impositivos invocando la capacidad de pago se abandonaron, y quienes venían abogando por el sistema volvieron al punto de partida y utilizaron en apoyo de su tesis la dialéctica que durante tanto tiempo se quiso eludir, ya que en verdad se buscaba provocar una más justa distribución de las rentas[13]. De esta suerte, una vez más ha sido aceptado por la generalidad que los regímenes fiscales basados en la existencia de escalas progresivas no tienen otra justificación que el deseo de modificar la distribución de la riqueza y que tal dialéctica carece de soportes de carácter científico, puesto que se basa en postulados innegablemente políticos; no se trata, por tanto, sino de un módulo para llevar a cabo aquella distribución de rentas que la mayoría fija de modo arbitrario.

4. La imposición progresiva

El gran incremento de los gastos públicos registrado en los últimos cuarenta años exigía introducir un régimen tributario basado en tarifas crecientes —se alega para justificar todo el proceso de que se ha hecho mérito—. De otra suerte —se añade—, una intolerable carga impositiva hubiera recaída sobre los pobres; y si se admite que constituye un deber acudir en ayuda de los económicamente débiles, resulta inevitable implantar, en mayor o menor medida, un régimen tributario basado en la progresión. Tal razonamiento, al ser analizado, se transforma en puro mito. Los ingresos que provienen de las elevadas tarifas aplicadas a las grandes rentas, no solo resultan de escasa cuantía en comparación con la recaudación total, sin suponer alivio perceptible a la carga que soportan el resto de los contribuyentes, sino que, durante mucho tiempo después de haber sido introducida la progresión impositiva, no resultaron beneficiados los más pobres; el beneficio recayó sobre las clases trabajadoras mejor dotadas y los bajos estratos de las clases medias, que suministraban el mayor número de votantes. En cambio, es más probable que la principal

razón de que los impuestos se hayan incrementado tan rápidamente haya sido la ilusión de que la fiscalidad progresiva desplazaría la carga tributaria sobre la espalda de los ricos, y, bajo la influencia de esta ilusión, las masas han aceptado, a su vez, soportar una presión fiscal mucho mayor de lo que habría ocurrido de producirse las cosas distintamente. En realidad, el único resultado tangible de esta política fiscal radica en la drástica limitación impuesta a los beneficios que pueden retirar quienes triunfan en la vida mercantil, lo cual satisface la envidia de los menos afortunados.

Los escasos ingresos que proporcionan los impuestos a escala progresiva en relación con la recaudación total (sobre todo, los derivados de las tarifas altamente punitivas aplicadas a las rentas de mayor volumen) se evidencia si procedemos a examinar unas pocas cifras correspondientes a Estados Unidos y Gran Bretaña. En lo que atañe a Norteamérica aparece (año fiscal de 1956) que «toda la superestructura progresiva produce solo alrededor del 17 por 100 de los ingresos totales derivados del impuesto sobre las rentas» —aproximadamente, el 8,5 por 100 de todos los ingresos federales—, y que, del citado 17 por 100, «la mitad procede de individuos cuyas rentas oscilan entre 16 000 y 18 000 dólares, que integran el 50 por 100 del censo de contribuyentes, en tanto que la otra mitad proviene de ingresos y tarifas más altas»[14]. En cuanto a Gran Bretaña, con escala de progresión bastante más dura y carga fiscal proporcionalmente más elevada, aparece que «*todo* el recargo impositivo (*surtax*), tanto sobre los ingresos de trabajo como de capitales, solo produce alrededor del 2,5 por 100 de los ingresos públicos, y que si investigásemos cada libra de renta sobre las 2000 anuales, únicamente encontraríamos netos un 1,5 por 100 extra de ingresos… Ciertamente, la contribución masiva al impuesto sobre la renta (en todas sus variantes) procede de contribuyentes entre 750 libras y 3000 libras por año; es decir, que la aportación proviene del sector que co-

mienza con los capataces y termina con los directores o con los funcionarios que acaban de ingresar con aquellos otros que se hallan al final de su carrera»[15].

Hablando en términos generales, si se toman en conjunto los dos sistemas impositivos, resulta que lo percibido gracias a la progresión en ambos países oscila entre el 2,5 por 100 y 8,5 por 100 de la exacción fiscal o entre el 0,5 por 100 y el 2 por 100 de la renta nacional. Estas cifras demuestran claramente que no es forzoso recurrir a la imposición progresiva para alcanzar elevados ingresos fiscales. Parece probable (aunque nadie pueda asegurarlo) que, bajo tal sistema, los ingresos que se obtienen son menores que la reducción de renta real que origina.

Evidenciada la ilusoria condición de la creencia según la cual las elevadas cuotas percibidas de los ricos contribuyen en alto grado al ingreso fiscal total, no resulta menos erróneo el supuesto de que la progresión ha servido decisivamente para aliviar la carga de las clases más débiles, según atestigua lo acontecido en los países democráticos desde la instauración de tal régimen fiscal. Diferentes estudios efectuados en los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Prusia concuerdan en que, por lo general, los contribuyentes de rentas medias, que proporcionan el mayor número de votantes, fueron los menos castigados; mientras que las rentas mínimas, a la par que los de rentas máximas, soportaban una carga total proporcionalmente mucho más pesada. Esta situación —que parece haber sido la prevalente en todas partes hasta la última guerra— refleja el caso de Gran Bretaña, donde en 1936-37, la carga impositiva total de las familias con dos hijos era el 18 por 100 para aquellos cuyas rentas anuales se cifraban en 100 libras, y disminuía gradualmente hasta un mínimo del 11 por 100 tan solo con las 1000 libras[16]. Estas cifras (y los datos similares de otros países) muestran claramente que, una vez abandonado el sistema proporcional, no son los más necesitados quienes salen beneficiados, sino las clases que constituyen mayoría a

la hora de votar; y también que todo lo que se obtuvo mediante la progresión pudo haberse logrado presionando fiscalmente a los perceptores de rentas medias tan intensamente como se hace con los grupos más pobres.

Es indudable que, desde la última guerra, en Gran Bretaña y en todas partes, han aumentado las tarifas, haciendo progresiva en todos los casos la carga fiscal, y que, subsidiando determinados servicios, la renta de los estamentos más débiles se ha incrementado hasta un 22 por 100[17]. (Adviértase que lo anterior es cierto en aquel aspecto que se puede cifrar, pues lo que en tales casos se maneja es el costo, no el valor del servicio correspondiente). Pero los ingresos fiscales guardan escasa relación con el carácter progresivo de la imposición, procediendo, en cambio, de las cargas impuestas a quienes obtienen ingresos medios o poco superiores a los normales.

5. Impuestos progresivos y democracia

La razón por la cual fallaron cuantas seguridades daban los partidarios de la progresión, en el sentido de que resultaría siempre moderada, estaba en que los argumentos aducidos en favor de una progresión moderada son igualmente aplicables cualquiera que sea el tipo establecido; así, el proceso de desarrollo de la misma ha ido más allá de lo que preveían los pronósticos más pesimistas de sus opositores[18]. Los defensores de la progresión tal vez adviertan que, rebasado cierto límite, los daños que se originan al sistema económico son tales, que vedan todo ulterior incremento. Sin embargo, el argumento que se ampara en la supuesta justicia del orden progresivo no autoriza límite alguno a su imposición, según han reconocido una y otra vez los partidarios del mismo, mientras no queden íntegramente confiscadas las rentas superiores a una cierta cantidad y sin carga tributaria los ingresos inferiores a dicha suma. En contraste con el sistema fiscal proporcional, el progresivo no nos ofrece módulo alguno que permita determinar cuál deba ser la carga fiscal de cada uno.

Supone adoptar medidas discriminatorias contra los ricos, sin criterio objetivo que permita determinar la onerosidad de las correspondientes normas. Porque «no existe fórmula que nos indique cuál sea la tasa progresiva ideal»[19]; puede afirmarse que solo la novedad del sistema ha impedido que desde un principio se aplicara a base de tarifas punitivas. Ninguna razón se opone a que la exacción de «un poco más» deje de considerarse justa y razonable. No entraña menosprecio de la democracia, ni desconfiar del buen criterio de los electores, el afirmar que, una vez establecido el sistema, será llevado a límites más graves de los en un principio deseados. Ni decimos que «las instituciones libres y representativas hayan fracasado»[20] ni que «desconfiamos totalmente del sistema democrático»[21]: lo que proclamamos es que las democracias, si quieren ser justas, todavía habrán de aprender la necesidad de atemperar sus acciones a principios generales. Lo que acontece a los individuos acontece también a las colectividades, con la diferencia de que, tratándose de una mayoría, seguramente todavía será más incapaz que la persona individual a los efectos que a la larga han de producir; resultando, por tanto, a aquella más importante que a esta el guiarse por principios de índole general. En el caso de la imposición progresiva, el principio en que se basa implica una abierta invitación a la discriminación, y, lo que es peor, a que la mayoría discrimine contra la minoría, con lo que el supuesto deseo justicialista se traduce en pura arbitrariedad.

Lo que más se precisa es una regla que, dejando abierta la posibilidad de que la mayoría se imponga tributos a sí misma para ayudar a la minoría, no permita en cambio que la mayoría cargue sobre la minoría cualquier gravamen que estime conveniente. El que la mayoría, por el simple hecho de serlo, se considere facultada para imponer a la minoría sacrificios que ella rechaza supone violar un principio de mayor trascendencia que el propio principio democrático, pues implica ir contra la justificación

misma de la democracia. Hemos visto antes (caps. X y XIV) que si las clasificaciones utilizadas por la ley no han de implicar privilegios ni discriminaciones, deben ampararse en diferencias que tanto los comprendidos en el correspondiente grupo como los excluidos consideren importantes.

El gran mérito de la imposición proporcional consiste en que nos ofrece normas aceptables tanto para quienes contribuyen con mayores sumas, como para quienes soportan menores cargas tributarias; normas estas que, además, no exigen establecer singularizadas reglamentaciones aplicables solo a la minoría. Aun cuando el sistema progresivo no precisa *nominatim* sobre quiénes han de recaer las tarifas más elevadas, resulta discriminatorio, por cuanto permite desplazar el gravamen tributario de aquellos que lo fijan hacia terceros. En ningún sentido puede considerarse una escala progresiva como norma que afecte igualmente a todos los en ella comprendidos. No es posible afirmar que un impuesto del 20 por 100 sobre cierta renta supone igual carga que una cuota del 75 por 100 sobre otra superior. La progresión no ofrece criterio alguno que permita distinguir lo justo o injusto. No establece hito alguno para detenerse. Ese «buen juicio» de la gente, al que aluden los partidarios del sistema como única defensa[22], no es sino mero estado transitorio de opinión, formado por los últimos acontecimientos.

Las tarifas progresivas han sido incrementadas a ritmo tan rápido como consecuencia de otro fenómeno prevalente durante los últimos cuarenta años: la inflación. Nadie ignora hoy que el aumento de las rentas nominales, aunque las reales permanezcan invariadas, supone intensificar la carga tributaria. Por este camino, los componentes de aquellas mayorías que impusieron las tarifas discriminatorias se han visto, una y otra vez, víctimas de las mismas, pese a que en su día jamás creyeron pudieran afectarles. Este efecto se considera por alguien como un mérito del sistema progresivo, ya que tiende a que se autocorrijan los efectos

tanto de la inflación como de la deflación. Si el déficit presupuestario provoca inflación, los ingresos fiscales tenderán a aumentar, con lo que aquel se corregirá; por el contrario, si se registra superávit deflacionario, la situación de las cargas fiscales igualmente acabará suprimiéndolo. Ahora bien, es muy dudoso que, dadas las tendencias inflacionarias hoy en boga, haya de estimarse ventajoso semejante fenómeno. Las necesidades fiscales han constituido siempre la causa principal de la actividad inflacionaria; solo la conciencia de lo difícil que es detener la inflación una vez puesta en marcha ha hecho en cierta medida cautelosos a los gobernantes. Pero con un sistema fiscal bajo el cual la inflación proporciona al erario unos ingresos más que proporcionalmente aumentados —mediante un disimulado incremento de las tasas contributivas que no precisa la anuencia de los cuerpos legislativos—, la presión inflacionista ha de resultar irresistible.

6. Proporcionalidad tributaria antes que progresividad

A veces se arguye que la imposición proporcional es tan arbitraria como la imposición progresiva, y que, si se deja a un lado lo que parece mayor claridad matemática de la proporcionalidad, queda poco a favor del sistema. Sin embargo, en pro de la proporcionalidad militan argumentos de peso, con independencia de aquel al que acabamos de aludir, es decir, el de brindar una regla fija que resulta aceptable tanto para los que pagan más como para los que pagan menos. Todavía es muy cierto el viejo argumento según el cual, beneficiándose de los servicios públicos prácticamente todas las actividades económicas, el costo de tales servicios forma parte de cuanto consumimos y disfrutamos; de tal suerte que quienes poseen mayor cúmulo de bienes se aprovechan en mayor medida de los servicios estatales. Mayor importancia aún tiene el advertir que el impuesto proporcional no altera la relativa importancia de diferentes remuneraciones laborales. Tal afirmación no supone coincidencia plena con la antigua máxima que dice: «Ningún impuesto es bueno a menos que

deje a los individuos en la misma posición relativa en que los encontró»[23]. No aludimos ahora a la respectiva importancia de las diferentes rentas individuales, sino a la relación entre las percepciones por servicios específicos, siendo tal aspecto de la cuestión de trascendencia económica. A diferencia de lo que puede decirse del mencionado aforismo, que para algunos incurre en petición de principio, el sistema proporcional no incide en el mismo vicio. Pueden existir diferencias de opinión en lo tocante a si la relación entre dos rentas permanece igual cuando se disminuyen en la misma suma o en la misma proporción. Pero no hay duda de que si las remuneraciones netas por dos servicios eran iguales o distintas antes de la imposición, siguen guardando la misma relación una vez que los impuestos han sido deducidos. Y es aquí donde los efectos de la imposición progresiva son notablemente diferentes de los de la imposición proporcional. El uso que se haga de determinados bienes depende de la recompensa neta por los correspondientes servicios; y siendo ello así, para que tales bienes se exploten de modo eficiente, conviene que la remuneración de los correspondientes servicios quede proporcionalmente invariada de como el mercado la determinó. La imposición progresiva altera sustancialmente esta relación al hacer que la remuneración por un servicio particular dependa —durante cierto período de tiempo, que habitualmente abarca un año— de las restantes ganancias del individuo. Si antes de la exacción fiscal un cirujano gana por una operación tanto como un arquitecto por hacer los planos de una casa, o un comerciante obtiene por la venta de diez coches tanto como un fotógrafo por hacer cuarenta retratos, la relación se mantiene idéntica siempre que los ingresos de los mencionados sujetos queden gravados mediante tributación de signo proporcional. Ahora bien, la imposición progresiva altera fundamentalmente tal estado de cosas. No solo los servicios que antes de la exacción fiscal recibían la misma remuneración obtienen recompensas harto distintas, sino que, ade-

más, quien obtiene una alta retribución por determinados servicios puede, en definitiva, quedar con un ingreso real menor que quien originariamente obtuvo mucho menos por su intervención.

Lo anterior supone que la tributación progresiva desconoce el único principio de justicia económica universalmente admitido: «A igual trabajo, igual retribución». Por un mismo asunto dos abogados obtienen diferentes honorarios líquidos, según sea la cuantía del resto de sus ingresos; es decir, que los profesionales en cuestión obtendrán ganancias dispares por un esfuerzo similar. Quien haya trabajado mucho, o aquel cuyos servicios se hallen altamente demandados, puede, en definitiva, percibir remuneración harto más menguada, por una actuación específica, que quien se ha dedicado al ocio o a prestar servicios no tan apreciados por los demás. Resulta, por ello, que, cuanto más valoran los consumidores las actuaciones de cierta persona, menos interés tiene esta en ampliar sus actividades.

Este efecto sobre el incentivo —en el sentido vulgar del término—, aunque importante y frecuentemente subrayado, no es lo más dañoso de la imposición progresiva. La objeción estriba no tanto en que la gente trabajaría menos de lo que en otro caso hubieran trabajado, sino que, al alterarse la remuneración neta de las distintas actividades, desviaría sus energías hacia actividades de menor utilidad social. La circunstancia de que el impuesto progresivo hace variar las retribuciones de cualquier servicio según sea la duración del período en que la renta se percibe, no solo es fuente de injusticia, sino que además supone un torpe aprovechamiento de los factores de producción disponibles.

No necesitamos detenernos en el análisis de las conocidas e insolubles dificultades que la tributación progresiva crea siempre que el esfuerzo (o la inversión) y la recompensa no coinciden, como, por ejemplo, ocurre cuando aquel se lleva a cabo con la esperanza de obtener logros distantes o inciertos; o sea, en resu-

men, cuantas veces la acción se concentra en una inversión arriesgada y a largo plazo. No es posible en la práctica promediar rentas, haciendo así justicia al autor, inventor, artista o actor que tras décadas de penosa labor cosecha los frutos en un período limitado[24]. Tampoco es necesario examinar más a fondo los dañinos efectos de una dura fiscalidad progresiva en el clima apropiado para la realización de arriesgadas inversiones de capital. Es obvio que tal sistema tributario impide acometer audaces especulaciones que solo merecen la pena porque en caso de éxito proporcionarán beneficios suficientes que compensen el peligro extraordinario de pérdida total. Es harto probable que, cuando con razón lamentamos «que se están agotando las oportunidades para acometer nuevas inversiones, ello se deba, en gran parte, a la política fiscal que elimina numerosas actividades que el capital privado pudiera emprender provechosamente»[25].

No profundizamos en el examen de las nocivas consecuencias que la tributación progresiva provoca en el incentivo y la inversión, a pesar de la importancia del tema, por cuanto, en su conjunto, sus repercusiones son bien conocidas. Hemos de dedicar nuestro limitado espacio al estudio de otras derivaciones que, aunque la gente entiende menos, son también de gran trascendencia. Entre ellas vale la pena destacar la que dificulta o impide la división del trabajo. Aparece sobre todo allí donde la actividad profesional no está organizada en plan de negocio, y muchos de los desembolsos que, de hecho, tienden a incrementar la productividad humana no cuentan como parte del costo. La tendencia al «hágalo usted mismo» provoca los más absurdos resultados cuando, por ejemplo, cualquiera dedicado a actividades más productivas tiene que ganar veinte o incluso cuarenta veces más para poder remunerar a un tercero cuyo tiempo, por hora de servicio, es menos valioso que el suyo[26].

También podemos aludir, brevemente, a la perniciosa influencia de la fiscalidad progresiva en la creación del ahorro. Aun

cuando, hace veinticinco años, gozó de cierto predicamento la alegación de que se ahorraba en exceso, pocas personas con sentido de responsabilidad dudarán hoy que, si deseamos alcanzar, siquiera sea en parte, los objetivos que la gente persigue, es preciso disponer del mayor volumen de ahorro posible. La réplica del socialismo a quienes se preocupan de la repercusión de la tributación progresiva sobre la acumulación del ahorro no consiste ya en negar su necesidad, sino en argüir que tal acumulación incumbe a la comunidad, arbitrando los fondos necesarios mediante la exacción fiscal. El argumento, sin embargo, tan solo sería válido si lo que se pretende es, a la larga, implantar el socialismo tradicional, es decir, la propiedad estatal de los medios de producción.

7. La renta específica como única recompensa

Una de las principales razones de que la imposición progresiva haya llegado a aceptarse tan ampliamente es que la gran mayoría cree que unos ingresos adecuados constituyen la única forma justa y social de retribuir el esfuerzo de los individuos. No se suele relacionar el valor de los servicios prestados con la cuantía de los ingresos percibidos; se entiende que estos deben ser suficientes para que el interesado pueda mantener un determinado nivel social. Refleja bien tal manera de pensar aquel argumento alegado en favor de la fiscalidad progresiva, según el cual «nadie vale 10 000 libras esterlinas anuales, y, en nuestro actual estado de pobreza, cuando la mayoría de la gente no llega a ganar seis libras a la semana, solo un puñado de personas realmente excepcionales merecen unos ingresos anuales superiores a las 2000 libras esterlinas»[27]. Resulta obvio que dicha pretensión carece de todo fundamento y se ampara tan solo en la emoción y el perjuicio, pues la tesis equivale a proclamar que ninguna actuación a llevar a cabo en un año —lo que a estos efectos es lo mismo en una hora— puede valer para la comunidad más de 10 000 libras esterlinas. No cabe duda de que muchas actuaciones valen eso y mucho

más. No existe la menor relación entre el tiempo consumido por la acción y su utilidad social.

La tesis que considera innecesarias y socialmente indeseables las grandes ganancias brota de la mentalidad de gente habituada a enajenar parte de su tiempo por un salario y que, en consecuencia, consideran normal percibir una remuneración fija por unidad de tiempo[28]. No obstante, aunque tal forma de retribuir se haya impuesto en creciente número de actividades, la misma solo es aplicable cuando se trata de personas que ceden su tiempo bajo dirección ajena o, al menos, actúan por y para un tercero. El sistema resulta inaplicable cuando de lo que se trata es de retribuir a quienes manejan recursos propios por su cuenta y riesgo, aspirando fundamentalmente a incrementar dichas riquezas a través de sus propias ganancias. Para tales personas la acumulación de bienes productivos es la base que les permite ejercitar su vocación, de la misma forma que la adquisición de cierta técnica y habilidad o determinados conocimientos constituye análogo presupuesto para el ejercicio de las profesiones. Mediante las pérdidas y ganancias, principalmente, se logra redistribuir el capital entre tales sujetos, siendo solo secundaria la función de atender a su consumo personal. El creer que los ingresos personales se destinan al consumo ordinario —si bien es lo natural para el asalariado— resulta totalmente ajeno a quien pretenda crear una empresa. Incluso el concepto de ganancia en tales casos no es frecuentemente más que una mera abstracción estructurada a efectos puramente fiscales. Nos hallamos ante una mera previsión de cuánto, dados sus planes, podrá consumir sin reducir su capacidad comercial. No creo que una sociedad compuesta principalmente por individuos «que trabajan por su cuenta» hubiera considerado los ingresos personales como una cosa tan automáticamente debida a cada ser humano, según nuestros contemporáneos lo entienden, y menos aún hubiera admitido la posibilidad

de gravar las rentas por específicos servicios obtenidos con arreglo al lapso temporal en que las mismas se devengaron.

Es harto dudoso que una sociedad que no admite retribuciones superiores a aquellas que la mayoría considera justas y que vilipendia la adquisición de fortunas en un corto lapso de tiempo pueda, a la larga, mantener el sistema de empresa privada. Difícilmente sería posible distribuir la propiedad de grandes empresas bien acreditadas entre gran número de pequeños accionistas, poniendo al frente de las mismas a directivos que desempeñarían una función intermedia entre el auténtico empresario y el mero empleado; pero la creación de nuevas entidades es y, sin duda, siempre será tarea que solo podrán realizar individuos con importantes capitales propios. Todo progreso, por lo general, tiene que ser patrocinado por unas pocas personas peritas en la materia de que se trate; no interesa que todo futuro progreso haya de conseguirse solo por medio de entidades industriales y financieras ya establecidas.

La cuestión examinada guarda íntima relación con los efectos que la tributación progresiva provoca sobre un aspecto de la acumulación de capital distinto de los ya analizados y que se concreta en dilucidar a quién incumbe la misión de formar los nuevos capitales. Una de las ventajas del sistema de competencia consiste en que cualquier nueva operación arriesgada coronada por el éxito origina, por lo general, en un corto lapso de tiempo, grandes beneficios, que se convierten en los nuevos capitales indispensables para proseguir el proceso mercantil gracias a la actividad de quienes se hallan mejor situados para utilizarlos adecuadamente. Las cuantiosas ganancias del innovador que triunfaba ayer suponían que, evidenciada su capacidad para provocar progreso, pronto podría el sujeto disponer de amplios medios para respaldar sus iniciativas. La acumulación de nuevo capital por ciertos empresarios, habida cuenta de las pérdidas que otros registran, ha de reputarse, con criterio realista, como manifesta-

ción de la continua redistribución del capital entre los empresarios. Gravar tales ganancias con cargas más o menos confiscatorias supone obstaculizar seriamente la trasferencia de capital, fuerza impulsora de una sociedad dinámica.

El dificultar la acumulación de capitales individuales impidiendo que se aprovechen las oportunidades de grandes ganancias tiene como consecuencia restringir gravemente la competencia. La fiscalidad progresiva, en general, favorece a las sociedades mercantiles, en detrimento del ahorro individual, y, sobre todo, fortalece la posición de las empresas ya existentes, en perjuicio de los nuevos competidores. De tal suerte, este sistema impositivo da origen a situaciones casi monopolísticas. Como quiera que, en la actualidad, «las cargas fiscales absorben la mayor parte de los beneficios excesivos obtenidos por el nuevo empresario, la presión tributaria le impide acumular capital y desarrollar convenientemente sus negocios; jamás podrá convertirse en un gran comerciante o industrial y luchar denodadamente contra la rutina y los viejos hábitos. Los antiguos empresarios no tienen que temer su competencia; la mecánica fiscal les cubre con su manto protector. Pueden, así, abandonarse a la rutina, fosilizarse en su conservadurismo, desafiar impunemente los deseos de los consumidores. Cierto que la presión tributaria les impide también acumular nuevos capitales. Pero lo importante para los hombres de negocios ya situados es que se impida al peligroso recién llegado disponer de mayores recursos. En realidad, el mecanismo tributario les emplaza en posición privilegiada. De esta suerte, la imposición progresiva obstaculiza el progreso económico, fomentando la rigidez y el inmovilismo»[29].

La tributación progresiva provoca otra repercusión paradójica y que socialmente resulta más perniciosa, al perpetuar las desigualdades entre los humanos —no obstante su pretensión de combatirlas— y al eliminar la fundamental compensación que dicha desigualdad, ineludible dentro de una sociedad libre, tiene.

Lo que enaltecía a las sociedades de mercado inadulterado era que los ricos no constituían castas cerradas e inaccesibles, puesto que, en un lapso de tiempo relativamente corto, quienes tenían éxito en el tráfico mercantil podían acumular grandes riquezas[30]. Hoy, en cambio, las posibilidades de progresar socialmente en determinados países, como Gran Bretaña, son menores que en ningún otro momento desde que comenzó la Era Moderna. Consecuencia de ello es que la administración de una proporción cada vez mayor del capital mundial va pasando a manos de gentes que, si bien disfrutan de cuantiosos ingresos y de las correspondientes comodidades, nunca han regido por su cuenta y riesgo importantes capitales propios. Es harto dudoso que esto constituya una ventaja.

También es cierto que cuanto más difícil resulta enriquecerse, más carentes de justificación aparecen las fortunas ajenas. Planteadas así las cosas, la acción política ha de tender naturalmente a sustraer tales fortunas de manos de los particulares, bien sea por el lento pero inexorable proceso de una fuerte contribución sobre las transmisiones hereditarias o por la pura confiscación. El sistema basado en la propiedad privada y en el control individual de los medios de producción implica que cuantos triunfan pueden adquirir bienes y patrimonio. En otro caso, incluso aquellos que hubieran llegado a ser los grandes capitalistas de su época se revuelven airados contra los ricos del momento.

8. La moral y los principios de acción política

En aquellos países en los que el régimen impositivo sobre los ingresos ha introducido tipos más elevados, el afán igualitario toma cuerpo impidiendo que nadie pueda tener ingresos superiores a un cierto límite. (En Gran Bretaña, durante la última guerra, la renta neta máxima, detraída la carga fiscal, se fijó en 5000 libras esterlinas aproximadamente, si bien dicho límite quedó atenuado al no reputar cargas imponibles los incrementos patrimoniales). Dado que la tributación progresiva sobre las ren-

tas muy elevadas apenas si influye en el total de los ingresos públicos, tal tipo de exacción tan solo se justifica si se parte del supuesto de que nadie ha de disfrutar de grandes ingresos. Ahora bien, considerar grande o pequeña una renta depende de cuál sea el criterio de cada comunidad y, en última instancia, de la riqueza media de sus componentes. Cuanto más pobre sea un país, más bajas serán las rentas máximas permitidas y más difícil resultará a sus habitantes alcanzar ingresos que en países más ricos todo el mundo consideraría moderados. Una reciente propuesta formulada por la Comisión de Planificación de la India y rechazada por escasa mayoría evidencia hasta qué extremos se puede llegar en estas materias. Fijaba un techo de 6300 dólares al año para las rentas integradas por toda clase de ingresos, y otro de 4300 dólares para las denominadas rentas de trabajo[31]. Las consecuencias del sistema son fácilmente previsibles de aplicarse en las diferentes regiones de un mismo país o en todo el mundo. Se comprueba así la ausencia de toda justificación moral en la pretensión de que la mayoría fije los ingresos máximos posibles y el error en que inciden quienes creen estar así beneficiando a las masas. ¿Puede nadie dudar que los países pobres, impidiendo la aparición de gentes ricas, no hacen sino retrasar y dificultar la elevación del nivel general de vida? Si tal principio se aplica en los países subdesarrollados, ¿qué razón hay para que no opere en los denominados países ricos?

En última instancia, el problema que plantea la imposición progresiva es de tipo ético. En un régimen democrático, lo que interesa dilucidar es si la opinión pública continuaría apoyando este sistema fiscal una vez que la gente se percatara de su real contenido. No hay duda que tal sistema busca justificación en argumentos que todos rechazarían si fueran objetivamente expuestos. Es injusto pretender que a la mayoría le está permitido transferir, mediante discriminación, las cargas fiscales a la minoría; que un mismo servicio pueda retribuirse de forma diferente

según quien lo preste; y que todo un estamento, simplemente por tener unos ingresos distintos a sus semejantes, se vea privado de los incentivos y compensaciones que proporciona el actuar de otros. Es más: si tomamos en consideración el despilfarro de energía que supone su mantenimiento, resulta difícil creer en la imposibilidad de convencer a la gente razonable de la conveniencia de su supresión[32]. En este orden de cosas, sin embargo, la experiencia pone de manifiesto con qué rapidez el hábito embota el sentido de justicia y eleva a principio lo que en realidad no tiene más fundamento que la envidia.

Si se desea implantar un régimen fiscal razonable, es obligado respetar la norma siguiente: la propia mayoría que fijó el importe total de las cargas fiscales ha de soportar, a su vez, el porcentaje máximo impositivo. No hay razón alguna, en cambio, que se oponga a que la mayoría aludida pueda mejorar la suerte de la minoría económicamente más débil rebajándole proporcionalmente su cuota contributiva. El evitar que la progresividad fiscal se imponga con carácter regresivo resulta difícil por cuanto, según veíamos, cierta progresividad en los impuestos sobre la renta tal vez estuviera justificada al objeto de compensar los efectos provocados por la tributación indirecta. ¿Existe algún mecanismo con probabilidades de ser bien acogido por la opinión pública capaz de contener aquella tendencia inherente al sistema progresivo de rebasar todos los límites una vez establecido? En mi opinión, tal propósito no se alcanzará fijando un tope máximo a las tarifas inicialmente decretadas. Cualquier porcentaje es tan arbitrario como el principio mismo de la progresión, y sería alterado, sin la menor dificultad, tan pronto como apareciera la necesidad de obtener mayores ingresos fiscales.

Lo indispensable es establecer un principio que marque un límite máximo de los impuestos directos en relación con la carga fiscal en su conjunto. La mejor norma sería aquella que fijara un porcentaje máximo (marginal) de impuestos directos igual al

porcentaje de la renta nacional que el Estado absorbe con sus gastos. Es decir, que si la fiscalidad detrae el 25 por 100 de la renta nacional, los impuestos directos no deben superar el 25 por 100 de la renta individual. Cuando por razones de seguridad nacional surja la necesidad de aumentar tal porcentaje, en igual medida se aumentará la proporción asignada a tales impuestos, y habrá de reducirse igualmente cuando la carga impositiva total disminuya. El método indicado todavía daría lugar a cierta progresividad en la mecánica tributaria, pues quienes pagaran las tasas impositivas máximas no habrían dejado de abonar ciertos impuestos indirectos, con lo cual su total contribución resultaría superior a la media nacional. Tendría además la ventaja de que cada presupuesto supondría la previa fijación del porcentaje de la renta nacional que el gobierno se propone absorber con sus gastos. Tal porcentaje nos daría el tipo general de la contribución sobre las rentas, tipo que para los de menores ingresos sería reducido proporcionalmente a los impuestos indirectos por ellos abonados. Ello daría lugar a una ligera progresividad, a cuyo amparo, sin embargo, la tasa impositiva marginal aplicada a las mayores rentas no superaría a la tasa media impositiva más que en las sumas pagadas por impuestos indirectos.

CAPÍTULO XXI

La cuestión monetaria

> Ningún medio más seguro y artero para trastocar la base de una sociedad que el de envilecer su signo monetario. Entran en juego, al servicio de la destrucción, todas las leyes económicas, y, lo que es más, ni una sola persona de cada millón tiene capacidad bastante para diagnosticar el mal.
>
> J. M. Keynes[1]

1. La actividad del poder público en relación con la moneda

Lo ocurrido en los últimos cincuenta años ha enseñado a la mayoría cuán importante es un sistema monetario estable. Este período, si se le compara con la anterior centuria, ha sido una de las épocas que mayores perturbaciones monetarias ha registrado. Los gobernantes desempeñan hoy un papel mucho más activo en el control de la moneda, y a tal injerencia, en gran parte, se debe la actual inestabilidad monetaria. Es lógico, por tanto, que haya quienes crean que lo mejor sería impedir a los poderes públicos manipular el dinero. ¿Por qué —se preguntan— no dejar que actúen, en el orden monetario, las fuerzas espontáneas del mercado, al igual que se hace en otras esferas mercantiles?

Es de suma importancia dejar bien sentado, desde ahora, que tal pretensión no solo resulta, en la actualidad, políticamente impracticable, sino que, aunque fuera posible, tal vez no sería aconsejable. Si los gobernantes nunca hubieran intervenido, quizá se habría desarrollado un sistema monetario que no requiriera el

control estatal; si no se hubiera impuesto ampliamente el uso de los instrumentos de crédito y demás sustitutos monetarios, tal vez cabría confiar en la autorregulación del mercado monetario[2]. Hoy, sin embargo, nada de ello es posible. No podemos ya prescindir del dinero crediticio, base en la que se asienta en gran parte la moderna vida mercantil. La evolución histórica ha creado una situación que exige cierto control de los mutuamente influyentes sistemas dinerario y crediticio. Concurren además otros factores que no desaparecerían por la mera modificación del sistema monetario, factores que, hoy por hoy, obligan a que los poderes públicos intervengan en esta materia[3].

Tal situación se debe fundamentalmente a tres causas de trascendencia y vigencia desiguales. La primera de ellas influye sobre todo sistema monetario en todo tiempo; la variación de las disponibilidades monetarias de un mercado provoca perturbaciones de mucho mayor peso que las originadas por cualquier otro de los cambios que afectan a la producción y a los precios. La segunda influye sobre todos aquellos sistemas monetarios como lo son los nuestros actuales en que la cuantía de las disponibilidades dinerarias depende en gran medida de las facilidades crediticias concedidas. La tercera alude al enorme volumen que en la actualidad han alcanzado los gastos públicos; esta circunstancia podría eventualmente variar; de momento, sin embargo, no puede ser pasada por alto al tratar de temas dinerarios.

La primera de estas circunstancias da lugar a que la moneda se nos presente como una especie de rueda loca dentro del mecanismo del mercado, mecanismo que en todos los demás aspectos se autorregula por sí solo; tal realidad viene a perturbar a veces la autocorrección del sistema, perturbando las actividades productoras, a no ser que, previa y consecuentemente, hayan sido adoptadas las oportunas contramedidas. Esa peculiar condición del dinero se debe a que, a diferencia de lo que acontece con los demás bienes, la utilidad de la moneda no resulta de consumida,

sino de cederla a un tercero. Sucede, por ello, que las variaciones de la oferta o la demanda de dinero, por sí solas, no conducen a un nuevo equilibrio. Las mutaciones de índole monetaria, además, empiezan produciendo efectos de un determinado signo, para después adoptar el contrario; son «autorreversibles». Si, por ejemplo, cierta suma dineraria de nueva creación comienza por invertirse en un determinado bien o servicio, ello no solo provoca un incremento, desde luego temporal y pasajero, de la correspondiente demanda, sino que, además, desencadena una serie de fenómenos que más tarde invierten los efectos de aquel primer incremento de la demanda. Quienes primero reciben ese dinero adicional lo gastan seguidamente adquiriendo otras cosas. Como acontece con las ondas que origina un guijarro lanzado en medio de un estanque, los efectos del incremento de la demanda repercuten a través de todo el sistema económico, alterando temporalmente en cada etapa los precios correspondientes, en el sentido de que persiste mientras sigan incrementándose las disponibilidades dinerarias, pero que se invierte tan pronto como se paraliza la creación de nuevos medios de pago. *Mutatis mutandis*, lo mismo sucede cuando se destruye una cierta cantidad de dinero o cuando la gente tiende a incrementar sus tesorerías; todas estas mutaciones provocan una sucesión de cambios en las correspondientes demandas, cambios ajenos por completo a la variación de los verdaderos factores subyacentes, lo cual trastoca los precios y la producción, así como el equilibrio entre la demanda y la oferta[4].

Si, por tal razón, resulta tan perturbadora la variación de las disponibilidades monetarias, viene aún a agravar las cosas el hecho de que, como es sabido, puede ser manipulada de modo pernicioso la cuantía de aquellas. Lo que importa es que la velocidad de circulación de la moneda no cambie desordenadamente. Pero ello exigiría que cuando la gente desea variar su tenencia de efectivo (o, como dicen los economistas, cuando buscan ampliar

o reducir su liquidez), las disponibilidades monetarias variaran en consonancia. Defínase como se quiera el término «efectivo», lo cierto es que resulta distinta, tanto a la corta como a la larga, la cantidad del mismo que la gente desea mantener a la vista, existiendo además sustituciones espontáneamente aparecidas (tales como, por ejemplo, las cartas de crédito y los cheques de viaje) que pueden ejercer profundo influjo sobre las decisiones de los interesados. Es difícil suponer que haya un sistema de regulación automática de la oferta dineraria que permita efectuar las oportunas acomodaciones antes de que tales cambios en la demanda o en la oferta de moneda hayan provocado dañosos efectos tanto en los precios como en el empleo.

Todavía peor, bajo los modernos sistemas monetarios acontece que no solo las disponibilidades dinerarias no se acomodan, por sí solas, a tales cambios de la demanda de numerario, sino que, además, la cuantía de aquellas tiende a moverse en dirección opuesta. En cualquier economía en que el crédito se emplea como sustituto del dinero —y difícil es impedirlo— la oferta de tales sustitutos monetarios tiende a ser «nocivamente elástica»[5]. Ello es natural, pues las mismas consideraciones que inducen a la gente a incrementar la tenencia de numerario impelen a quienes mediante el crédito crean tales sustitutivos a restringir su concesión y viceversa. El hecho de que cuando todos buscan una «situación de mayor liquidez», los bancos también la desean, induciéndoles tal circunstancia a reducir sus operaciones crediticias, constituye un ejemplo de la tendencia general que se aprecia en la mayoría de las formas del crédito.

Esa libre variabilidad de las disponibilidades monetarias solo puede evitarse otorgando a una determinada institución la necesaria capacidad para que pueda actuar deliberadamente en sentido opuesto incrementando o disminuyendo la cuantía de los medios de pago generalmente aceptados. Tal función ha sido encomendada, por lo general, a un ente de ámbito nacional e, históri-

camente, a los bancos centrales o de emisión. Incluso países como Estados Unidos, que durante largo tiempo se resistieron a admitir tales instituciones, al fin comprendieron que, para evitar pánicos periódicos, todo sistema en el que se haga amplio uso del crédito bancario tiene que apoyarse en tal organismo central, con capacidad para, en todo momento, producir el efecto necesario; gracias a esta función monetaria viene dicha institución, en definitiva, a controlar las facilidades crediticias totales.

Existen poderosas razones para que estas instituciones disfruten en su política financiera de la máxima independencia posible con respecto al poder público y llegamos así al tercero de los factores mencionados, el que se refiere a la actual realidad histórica, realidad que posiblemente en el futuro varíe, pero que hoy por hoy debemos aceptar como un hecho. La política monetaria solo puede independizarse de las necesidades del fisco si los gastos públicos son de escasa cuantía comparativamente al conjunto de pagos de la nación y, especialmente, si la deuda estatal —sobre todo la deuda a corto plazo— absorbe un porcentaje reducido del mercado crediticio[6]. Tales circunstancias no se dan en nuestro mundo. La política monetaria, por tanto, queda subordinada a la voluntad del gobernante. Esta situación implica que, por independientes que en apariencia puedan seguir siendo las autoridades monetarias, en la práctica han de obedecer las directrices que el poder público traza. El Estado, lo queramos o no, es quien en nuestros días dicta la política monetaria.

Hay quienes ven con buenos ojos ese mayor control que el gobernante ejerce sobre el mercado dinerario. Más adelante examinaremos si efectivamente tal control permite o no desarrollar una política monetaria acertada. Interesa ahora tan solo destacar que, mientras los gastos públicos absorban una porción tan importante de la renta nacional como hoy ocurre en todas partes, el gobierno dominará siempre el mundo monetario. Tan solo redu-

ciendo drásticamente los gastos públicos cabría alterar tal realidad.

2. El Estado-providencia y la inflación

Así las cosas, álzase ante nosotros la inflación como la más terrible de las amenazas. Siempre y por doquier ha sido el Estado el responsable máximo de la depreciación monetaria. Aunque a veces el valor de los metales nobles ha sufrido descensos más o menos prolongados, históricamente las grandes inflaciones han sido en todo tiempo provocadas por los gobernantes, reduciendo el contenido metálico del dinero o emitiendo papel moneda. Nuestra generación posiblemente esté más en guardia contra esas fórmulas inflacionarias tan toscas, merced a las cuales el Estado otrora financiaba sus gastos. Pero el mismo objetivo puede alcanzado hoy el gobernante recurriendo a sistemas más insidiosos y arteros, de cuyas consecuencias es difícil percatarse.

Al estudiar las actividades del Estado-providencia advertíamos cómo todas ellas abogan por la inflación. La continua elevación de los salarios, que los sindicatos propugnan, unida a la política de empleo total, hoy imperante, veíamos tenía forzosamente que desembocar en medidas inflacionarias, militando en el mismo sentido el deseo de aligerar, mediante la reducción del valor de la moneda, la tremenda carga que los seguros sociales suponen al erario. Conviene agregar, aunque tal vez la afirmación no guarde relación directa con el tema, que los poderes públicos, al parecer, recurren invariablemente a la inflación cuando sus gastos superan el 25 por 100 de la renta nacional, buscando así una reducción arbitraria de los compromisos adquiridos[7]. También vimos cómo, bajo un sistema tributario progresivo que incremente más los ingresos fiscales al aumentar las rentas nominales, la tentación inflacionaria le resulta al gobernante muy difícil de resistir.

Verdad es que el Estado-providencia, por su propia naturaleza, tiende hacia la inflación; pero todavía más cierto resulta que fueron anteriores inflaciones las que indujeron a la gente a reclamar los mencionados seguros y protecciones. Ello es cierto no solo de las medidas ya examinadas, sino también de las que más tarde analizaremos e incluso de otras que solo de pasada podemos citar, tales como la congelación de los alquileres, los subsidios a determinados artículos alimenticios y, en general, todos los controles de precios y adquisiciones. No es preciso insistir demasiado, dada su notoriedad, hasta qué extremos la inflación y sus efectos han proporcionado los argumentos de mayor fuerza esgrimidos para justificar la actual creciente intervención estatal en la vida mercantil. Pocos, sin embargo, se han percatado de la enorme influencia que el gigantesco proceso inflacionario de los últimos cuarenta años ha ejercido sobre la evolución del mundo entero. Semejante situación tal vez resulte más patente si examinamos someramente las repercusiones de la inflación sobre el esfuerzo realizado por aquellos individuos cuya vida de trabajo cubren dichos cuarenta años, para tener asegurada una vejez libre de agobios económicos.

Los resultados de un estudio estadístico sobre el tema nos permiten apreciar el impacto de la inflación sobre el ahorro practicado en su día por esa generación que está hoya punto de jubilarse[8]. Mediante dicho estudio simplemente se pretendía determinar cuál sería, en un cierto número de países, el valor actual del capital acumulado por una persona que durante un período de cuarenta y cinco años —de 1913 a 1958— hubiese ahorrado anualmente una cierta suma de igual poder adquisitivo, invirtiéndola al 4 por 100. Tal es aproximadamente la renta que en Occidente una persona modesta podía obtener en aquellas operaciones a ella accesibles, tales como cuentas de ahorro, papel del Estado o seguros de vida. Representamos por 100 la suma que el interesado hubiera recibido al final del período en cuestión, de

haber permanecido invariable el poder adquisitivo de la moneda. ¿Qué porcentaje de dicha cantidad percibiría efectivamente el sujeto en 1958?

A la vista de estos datos, existe un país en el mundo, Suiza, donde el correspondiente importe alcanza la cifra del 70 por 100. En los Estados Unidos y Canadá, nuestro hombre todavía habría salido bien librado, pues percibiría alrededor de un 58 por 100. A la mayoría de los países de la Comunidad Británica y del área de la libra les corresponde una cifra del orden del 50 por 100, y aun en Alemania, pese a la total pérdida de todo el ahorro anterior a 1924, todavía obtendría un 37 por 100. Tales inversionistas podrían considerarse muy afortunados en comparación con los de Francia o Italia, quienes hubiesen recibido tan solo entre un 11 y un 12 por 100 del valor que sus ahorros debieran haber tenido en 1958[9].

Son muchos quienes quisieran minimizar la trascendencia del largo período de inflación mundial al que nos referimos, afirmando que las cosas han sido siempre así y que la historia del mundo, en definitiva, no es más que la historia de la inflación. Tal afirmación, que pudiera ser cierta tomando la evolución humana en su conjunto, resulta, por el contrario, a todas luces inexacta en relación con aquella etapa en que se desarrolló nuestro moderno sistema económico, que ha incrementado la riqueza y las rentas de la gente hasta niveles jamás soñados. A lo largo de los dos siglos anteriores a 1914, estando Gran Bretaña adherida al patrón oro, el índice de los precios, por lo que sabemos, fluctuó en torno a unas cifras muy constantes, teniendo al final de dicho período un valor muy similar al de sus comienzos. Las oscilaciones muy raramente fueron superiores a un 33 por 100 por encima o por debajo del nivel general (excepto durante el período de las guerras napoleónicas, en que se abandonó el patrón oro)[10]. Análogamente, en Estados Unidos, entre 1749 y 1939, no se registra ninguna decisiva tendencia alcista de los precios[11].

Frente a tales precedentes, el alza de estos últimos durante los veinticinco años que acaban de transcurrir, tanto en esos como en otros países, ha sido impresionante.

3. Inflación y deflación

Son pocos quienes de un modo franco y abierto abogan por la constante alza de los precios; ello no obstante, la actual filosofía inflacionista se ampara fundamentalmente en la extendida creencia de que la deflación —o sea, lo opuesto a la inflación— es aún más nociva que esta; de tal suerte que, para estar del lado de lo seguro, mejor es pecar de inflacionista que de deflacionista. Tal actitud, en la práctica, provoca una inflación continua y creciente, pues lo cierto es que no conocemos mecanismo alguno que permita mantener totalmente estables los precios, siendo necesario, para conservar en lo posible esa deseada estabilidad, corregir toda leve oscilación en uno u otro sentido. La inflación y la deflación, por una parte, constituyen a menudo meros fenómenos locales o comarcales, necesarios para distribuir mejor la actividad mercantil en el país; siendo ello así, el deseo de suprimir tales deflaciones obliga a provocar inflaciones de ámbito nacional.

No está, sin embargo, nada claro eso de que, a la larga, la deflación sea más dañosa que la inflación. La inflación, en cierto aspecto, resulta infinitamente más peligrosa que la deflación, siendo preciso combatirla con la mayor decisión. De los dos males es, sin duda, la inflación el que más nos avasalla. Ello resulta así por cuanto, en términos generales, una inflación moderada, en sus primeros estadios, agrada a la gente, en tanto que la deflación, desde su inicio, es molesta y dolorosa[12]. Ciertamente no es necesario precaverse contra una práctica cuyos penosos efectos se sienten intensa e inmediatamente; hay, en cambio, que adoptar drásticas medidas en evitación de actuaciones que, si bien al principio son gratas y permiten soslayar momentáneamente ciertas dificultades, entrañan daños y perjuicios mucho más graves, de cuya realidad, sin embargo, solo más tarde nos percatare-

mos. El símil, tantas veces empleado, entre la inflación y la adhesión a las drogas encierra más de una verdad.

La inflación y la deflación provocan sus típicos efectos dando lugar a súbitas e imprevistas mutaciones de los precios; tanto la una como la otra perjudican doblemente, defraudando las esperanzas. La primera es cuando, de pronto, los precios resultan más altos o más bajos de lo que se esperaba; y la segunda —que siempre, más pronto o más tarde, se produce— cuando tal alza o baja deja de tener virtualidad práctica al ser ya prevista por los interesados. La diferencia entre inflación y deflación estriba tan solo en que, con la primera, la grata sorpresa antecede a la desagradable reacción que inexorablemente se produce. En caso de deflación, por el contrario, de inmediato hace su aparición la depresión mercantil y solo después viene la reacción. Tanto en uno como en otro caso, los efectos que al principio son de cierto signo, después son de signo contrario. Las fuerzas que ambos procesos mueven a lo largo de un cierto período se autoimpulsan; durante tal época, que puede prolongarse, los precios suben o bajan más de lo que la gente prevé. Ahora bien, salvo que se insista en la misma política con energía y velocidad constantemente aceleradas, el mercado prevé y descuenta los correspondientes movimientos de los precios. Tan pronto como esto ocurre, el proceso cambia de signo.

La inflación comienza por producir un ambiente en el que un mayor número que el corriente de personas obtienen ganancias, siendo los beneficios, por lo general, también superiores a los habituales. Se triunfa por doquier; prácticamente, no existen fracasos. El que constantemente se obtengan mayores ganancias de las previstas y el inusitado número de aventuras que terminan bien crean una atmósfera que induce a la gente a afrontar todo género de riesgos. Incluso aquellos que, de no ser por el afortunado e inesperado auge de los precios, habrían fracasado, quedando desplazados del tráfico mercantil, prosiguen sus negocios, mante-

niendo a sus empleados en la esperanza de que también ellos pronto participarán en la prosperidad general. Esta situación, sin embargo, perdura tan solo hasta el momento en que la gente advierte va a persistir el curso ascensional de los precios. Tan pronto como quienes actúan en el mercado comienzan a prever que los precios, en determinado período, serán superiores en tal porcentaje a los actuales, sin proponérselo, hacen subir el precio de los factores de producción y los costos en general hasta alcanzar el nivel correspondiente a los futuros precios previstos. Si, llegado ese momento, los precios no se elevan más de lo esperado, los beneficios retornan a la normalidad, reduciéndose el número de los que ganan. Como, bajo la égida de los beneficios extraordinarios, muchos, poniendo en el futuro sus esperanzas, mantenían actividades mercantiles que en otras circunstancias no hubieran tenido más remedio que modificar o suprimir, son más numerosos que en épocas normales quienes sufren pérdidas.

La inflación tiene, pues, efectos estimulantes solo cuando se produce de modo inesperado; tan pronto como la gente se acostumbra al alza, solo incrementando continuamente la creación de nuevos medios de pago se puede mantener la aparente prosperidad. Si en cualquier momento de la inflación los precios aumentan menos de lo esperado, de inmediato se produce una situación igual a la de una deflación. Es más: aun alcanzando los precios el nivel previsto, si no lo superan, desaparece el típico estímulo inflacionario, produciéndose aquel reajuste del mercado que se había venido posponiendo mientras el aludido estímulo perduraba. Para que la inflación mantenga su inicial tonicidad, debe progresar a un ritmo superior siempre al previsto.

No podemos ahora examinar las razones por las que no es posible prever con exactitud una variación de precios que se ve subir por el horizonte, resultando especialmente difícil cohonestar las presiones a corto y a largo plazo; tampoco podemos entrar en el estudio de los efectos que la inflación ejerce sobre la produc-

ción y la inversión, pese a que constituyen temas de extraordinaria importancia para la mejor comprensión de los ciclos económicos. Basta a nuestro propósito destacar que los efectos estimulantes de la inflación se desvanecen en cuanto no se la hace progresar a un ritmo constantemente acelerado, así como que, mientras aquella perdura, determinadas consecuencias, derivadas de la imposibilidad de que toda la economía se acomode al alza de los precios, se hace cada vez más perniciosas. En este último orden de ideas, es de resaltar que las operaciones contables que respaldan todas las decisiones adoptadas en el mundo de los negocios tan solo conservan virtualidad y eficacia si el valor de la moneda se mantiene sustancialmente estable. Tan pronto como los precios inician su acelerada carrera, la contabilización de capitales y costos, sin la cual resulta imposible planear y ordenar racionalmente el mundo económico, resulta falsa y desconcertante. Normalmente, es imposible cifrar tanto los quebrantos como los beneficios reales, y, por si ello fuera poco, los sistemas tributarios hoy imperantes vienen a detraer a las empresas, a título de beneficios, cantidades que en realidad no lo son y que, en buenos principios, debieran haberse reinvertido, so pena de proceder al consumo y disminución del capital existente.

La inflación, por todo ello, nunca puede considerarse más que como un estimulante momentáneo y artificial. Y, es más, ese único aspecto beneficioso de la misma solo aparece mientras haya víctimas engañadas y gentes innecesariamente defraudadas. Estimula precisamente porque induce al error. No es posible, además, eludir los perniciosos efectos secundarios que toda inflación, aunque sea moderada, origina, más que recurriendo a mayores dosis inflacionarias. Cuando el proceso se ha proseguido durante cierto tiempo, el solo intento de moderar su aceleración —raro en verdad— equivaldrá a desatar la deflación. La simultánea paralización de actividades montadas sobre bases inflacionarias puede bien desencadenar ese tan justamente temido círculo

vicioso en el que la disminución de ciertas rentas provoca la reducción de otras y así sucesivamente. Nuestros conocimientos actuales parecen indicar que se habrían evitado las grandes depresiones históricas si se hubieran impedido las inflaciones que invariablemente las precedieron; en cambio, nada sabemos hoy acerca de cómo curar una depresión ya aparecida. Lo malo es que el único momento hábil para remediar los males de la depresión, por lo general, transcurre sin que nada se haga, pues nadie, a la sazón, piensa tan siquiera en la posibilidad de una crisis.

El estudio del proceso inflacionario nos hace ver por qué resulta tan difícil combatirlo hoy en día, al advertirnos que los gobernantes se interesan más por los casos concretos que por la nación en su conjunto y que les preocupan mucho más los problemas a corto plazo que aquellas otras realidades, por graves que sean, pero que solo a largo plazo se presentarán. Para tales políticos, la inflación constituye la fórmula más sencilla de eludir las dificultades del momento, tanto en la esfera pública como en el ámbito de la actividad privada; representa la línea de menor resistencia; constituye frecuentemente la única vía que permite a la economía superar los obstáculos de todo orden que los poderes públicos ponen en su camino[13]. La inflación es la inseparable compañera de una filosofía política que aconseja manipular las disponibilidades monetarias al objeto de disimular en lo posible los daños provocados por las múltiples injerencias estatales. Tal política, a la larga, convierte al gobernante en esclavo de sus anteriores decisiones, obligándole a adoptar medidas cuyo carácter pernicioso bien le consta. No es mera casualidad el que precisamente el autor cuyos escritos, tal vez equivocadamente interpretados, más han contribuido a imponer por doquier las doctrinas inflacionarias sea también quien haya acuñado la más antiliberal de las frases: «A la larga, todos muertos»[14]. La actual prevalencia de las ideas inflacionistas se debe, en gran parte, a que la gente cree que solo les interesan los efectos a corto plazo de sus actos,

por lo difícil que a veces resulta descubrir cuáles forzosamente han de ser las posteriores consecuencias de determinadas medidas y por la tendencia de los hombres prácticos, particularmente de los políticos, a ocuparse tan solo de los problemas más inmediatos y de los objetivos más visibles.

Dado que la inflación, tanto por razones psicológicas como políticas, es mucho más difícil de prevenir que la deflación, resultando esta, por otra parte, harto más fácil de combatir desde un punto de vista técnico, los economistas deberían resaltar el peligro inflacionista. La deflación, en cuanto aparece, aunque a menudo sea solo un proceso local y necesario que no debiera combatirse, pone en marcha por doquier medidas defensivas de todo género. Más peligros encierra el infundado temor a la deflación que la posible dejación en adoptar los oportunos remedios en cuanto aquella verdaderamente surja. No hay riesgo de que se tome la prosperidad real y efectiva de cierta comarca por una prosperidad meramente inflacionaria; en cambio, tan pronto como los negocios de determinada región —por fortísimas razones económicas totalmente ajenas a los temas dinerarios— decaen, los interesados comienzan a reclamar medidas monetarias que solo pueden provocar perniciosos efectos.

Lo expuesto parece sugerir que la promulgación de normas fijas, oportunas para alcanzar los objetivos deseados a largo plazo, que impidan a las autoridades actuar con la vista solo puesta en los objetivos más inmediatos, ha de permitir la implantación de un orden monetario mejor que el que resultaría de otorgar amplia discrecionalidad a unos gobernantes siempre sometidos a graves presiones políticas e invariablemente dispuestos a sobrevalorar la urgencia del momento. El tema, sin embargo, suscita cuestiones que conviene abordar con mayor detalle.

4. Facultades regladas frente a discrecionalidad

El dilema entre *facultades regladas o discrecionalidad administrativa* en política monetaria fue concienzudamente analizado por Henry Simons en un ensayo bien conocido[15]. Los argumentos que atestiguan la conveniencia de establecer un régimen basado en reglas fijas encierran tal fuerza que, actualmente, el debate ya solo gira en torno al grado en que en la práctica es posible limitar la discrecionalidad de las autoridades monetarias mediante normas preestablecidas. Si estuviéramos todos de acuerdo sobre qué objetivos debería perseguir la política monetaria, seguramente lo mejor sería establecer una autoridad monetaria independiente, bien amparada y protegida contra la presión política, que con plena libertad aplicaría los medios que considerara más adecuados para conseguir aquellos fines que se habría prefijado. Los viejos argumentos a favor de la existencia de un banco central independiente del poder público todavía encierran gran peso. Hoy en día, sin embargo, cuando la política monetaria se halla fundamentalmente ordenada por servicios que dependen solo del gobierno, cobra especial interés el limitar todo lo posible la discrecionalidad, permitiéndose a la gente saber de antemano cuáles serán en cada caso las decisiones que adoptan las autoridades monetarias.

Tal vez convenga dejar bien sentado que las razones que militan contra la discrecionalidad en materia monetaria no son del todo las mismas que se oponen a la discrecionalidad en el uso de la fuerza y la intimidación por parte del gobierno. Aun en el caso de hallarse monopolizados por una sola institución los poderes monetarios, no tendría necesariamente que ejercerse coacción sobre los particulares[16]. Repudiamos la discrecionalidad en lo atinente al dinero solo por entender que la política monetaria y sus efectos deben ser previsibles en el mayor grado posible. Lo que interesa determinar es si existe algún mecanismo automático que permita variar las disponibilidades dinerarias en forma más predecible o menos perturbadora que como mediante decisiones

discrecionales se haría en la práctica. La incógnita no es fácil de aclarar. No conocemos ningún mecanismo automático que modifique, como en cada caso podamos desear, la cuantía de las existencias monetarias totales; lo más que en favor de tales instituciones automáticas (o en favor de actuaciones predeterminadas por reglas rígidas) podemos decir es que resulta dudoso si en la práctica serían mejores los efectos derivados de un orden discrecional. Tal duda se funda, por un lado, en que las autoridades monetarias suelen carecer de suficiente independencia política para poder tomar en cuenta y ponderar los efectos a largo plazo que sus decisiones van a provocar, y, por otro, en que, no sabiendo nadie con exactitud qué debe hacerse concretamente en determinados casos, ha de ser mayor la incertidumbre de la gente acerca de lo que efectivamente vaya a acontecer bajo un sistema discrecional que bajo un orden de facultades regladas.

El problema que nos ocupa se ha agudizado desde la destrucción del patrón oro como consecuencia de las medidas adoptadas en los años veinte y treinta[17]. Es, pues, comprensible que algunos consideren la reimplantación de aquel bien probado sistema como la única solución viable en la práctica. Son hoy seguramente muchos los pensadores ya convencidos no solo de que fueron enormemente exagerados los defectos del patrón oro, sino de que además ningún beneficio neto se consiguió suprimiéndolo. Ahora bien, pese a las expuestas realidades, lo cierto es que, actualmente, restaurar el patrón oro no parece, en la práctica, posible.

Conviene, a este respecto, ante todo, tener presente que ningún país podría reimplantarlo de modo efectivo actuando por sí solo. La virtualidad del sistema venía dada por tratarse de un patrón de carácter internacional; si los Estados Unidos, por ejemplo, retornaran al oro, ello, en la práctica, supondría que la política estadounidense determinaría el valor del oro, en vez de ser el oro el que determinara el valor del dólar.

Por otra parte, y esto también tiene su importancia, el funcionamiento del oro como patrón internacional se hallaba respaldado por ciertas creencias y actitudes que hoy probablemente carecen de vigencia. La virtualidad del sistema se amparaba en gran medida en la opinión general de que el tener que abandonarlo implicaba vergüenza y calamidad nacional. Es más: ni siquiera en tiempos «normales» parece aplicable cuando resulta notorio que en ninguna parte se halla la gente dispuesta a sacrificarse por mantenerlo. Tal vez esté equivocado al afirmar que la *mística* del oro ha desaparecido para siempre; pero en tanto no se demuestre lo contrario, sigo convencido de que cualquier intento de restaurar el patrón oro solo tendría éxito transitoriamente[18].

En favor del patrón oro, en términos generales, militan los mismos argumentos que abogan en pro de un patrón internacional frente a patrones nacionales independientes. Dadas las limitaciones que nos hemos impuesto en la presente obra, no podemos examinar este problema con mayor extensión. Solo diremos que, si lo que buscamos es un patrón inmune en alto grado a la discrecionalidad política y que pueda ser internacionalmente empleado, en nuestra opinión, lo mejor sería un sistema respaldado por mercancías. Tal mecanismo, que ha merecido la atención de algunos estudiosos, brinda las ventajas del patrón oro sin participar de sus inconvenientes[19]. Dicho patrón —que, desde luego, convendría fuera estudiado con mayor interés—, sin embargo, no constituye, hoy por hoy, en la práctica, solución aplicable. Y aunque se implantara, pocas esperanzas hay de que fuera rectamente utilizado, o sea, empleado para estabilizar el precio conjunto de una amplia selección de mercancías, en vez del precio individual de cada una de las mercancías seleccionadas.

5. Los objetivos de la política monetaria

Lejos está de mí el deseo de debilitar la posición de quienes buscan fórmulas que impidan a los poderes públicos actuar torpemente. La oportunidad y conveniencia de tales medidas se in-

crementa ante el peligro, cada día mayor, de que la política monetaria se ponga al servicio del fisco. Pero, antes que fortalecerse, se quebrantaría nuestra dialéctica si por tales cauces pretendiéramos alcanzar más de lo que en la práctica puede conseguirse. Si bien cabe limitar la discrecionalidad administrativa en el campo monetario, nunca podemos eliminarla del todo. De ahí que importe mucho fijar cuál deba ser concretamente el ámbito de tal discrecionalidad. Y hasta es posible que, solo si queda previamente aclarada la cuestión, permitan los poderes públicos la implantación de los oportunos controles.

El problema fundamental que plantean los bancos centrales es el referente a que la política monetaria entraña siempre un amplio margen de discrecionalidad. El banco central tan solo ejerce un control indirecto y, por tanto, limitado sobre la cuantía de los medios de pago existentes. Su fuerza principal estriba en la amenaza de no facilitar aquel efectivo que pueda serle pedido. Ello no obstante, nadie, al propio tiempo, estimaría correcto que se negara a proporcionar cuanto dinero pudiera precisarse en las condiciones financieras oportunamente preestablecidas. He aquí el problema que a diario preocupa a quien dirige el banco de emisión, mucho más que los efectos de su política sobre los precios y el valor de la moneda. Ello le obliga a prever, y muchas veces a contrarrestar, los movimientos de diferente signo que continuamente se producen en el mundo crediticio, sin que pueda recurrir a normas claras e invariables[20].

Lo mismo puede afirmarse de aquellas políticas monetarias con las que se pretende influir en los precios y el empleo. Más que a corregir situaciones ya producidas, dichas medidas han de adoptarse antes de que los correspondientes fenómenos aparezcan. Si el banco central tuviera que demorar su actuación hasta un momento normativamente prefijado, las fluctuaciones resultarían mucho mayores de lo que en otro caso acontecería. Y si, en el ámbito de su discrecionalidad, quien dirige el banco central

provoca efectos de signo contrario a los que las normas reguladoras más tarde le exigirán, es lo más probable que, llegado el momento, la correspondiente regla sea desatendida. Por eso, en última instancia, aun cuando la discrecionalidad de las autoridades monetarias se restrinja fuertemente, pueden dichas autoridades, sin salirse de su esfera de libre actuación, influir decisivamente en el mundo dinerario.

De todo ello se infiere que, dadas las circunstancias hoy prevalentes, para fiscalizar en lo posible la acción estatal es preciso fijar claramente qué objetivos deseamos alcanzar, desentendiéndonos de las medidas específicas que en cada caso deban adoptarse. Todo el problema monetario gira hoy en torno al dilema de si debe mantenerse cierto nivel de empleo o, por el contrario, conviene más estabilizar los precios. La realidad es que ambos objetivos no son entre sí contradictorios, siempre que sean interpretados razonablemente —con aquella indispensable elasticidad que permita pequeñas fluctuaciones en torno a un cierto nivel— y siempre también que se haga al final prevalecer la estabilidad monetaria, exigencia a la que habrá de acomodarse toda la restante política económica. Pero este conflicto resulta insoluble cuando el «pleno empleo» se convierte en objetivo principal y se desea alcanzar en todo momento aquel máximo de ocupación que puede imponerse a corto plazo mediante manipulaciones monetarias. Tal camino conduce inexorablemente a la inflación galopante.

Un alto y estable nivel de ocupación puede conseguirse razonablemente y compaginarse con una estabilidad media del nivel de precios, siempre que para sacar dicha media se tome una amplia selección de mercancías. Sin entrar en detalles a este respecto, solo conviene aclarar que los precios ponderados no han de referirse exclusivamente a productos finales (pues en épocas de rápido avance tecnológico ello podría desatar fuerte impulso inflacionario), debiendo preferirse en lo posible los precios inter-

nacionales a los locales. Si tal política fuera adoptada al tiempo por dos o tres de las naciones más importantes, daría también lugar a una gran estabilidad en la cotización internacional de sus divisas. Lo importante en esta materia es que existan unos límites fijos y bien conocidos a los que los precios, como consecuencia del actuar de las autoridades monetarias, en ningún caso deben acercarse, ni menos superar, evitándose así el tener que imponer después drásticas medidas de signo contrario.

6. Las ilusiones que provoca la inflación

Aun cuando hay quienes franca y explícitamente recomiendan la inflación continua, no se cae en ella porque la mayoría la desee. Es más: menos personas aún se mostrarían partidarias de la inflación en cuanto se les hiciera ver que incluso un incremento aparentemente moderado, como es un 3 por 100 anual, significa que los precios se doblan cada veintitrés años y medio y casi se cuadruplican durante el plazo normal de vida activa del hombre. Sufrimos el azote de la inflación no tanto por el poder de quienes abogan deliberadamente por ella, sino más bien por la debilidad de quienes a ella se oponen. Para impedir la inflación es necesario que el pueblo se entere de cómo la misma es engendrada y cuáles son sus efectos. Coinciden los enterados en que las dificultades que impiden yugular la inflación no son de índole económica, sino política. La gente, sin embargo, habla como si las autoridades nada pudieran hacer para acabar con ella, y, aun quienes admiten lo contrario, piensan que los gobernantes, en la práctica, no se han de atrever jamás a suprimirla. La mayor credulidad acerca de los supuestos milagros que, a corto plazo, puede hacer la política monetaria viene acompañada del fatalismo más absoluto sobre lo que, a la larga, provocarán quienes rigen el dinero.

Hay dos circunstancias sobre las que no nos cansaremos de insistir. En primer término, solo suprimiendo la inflación se puede pensar en poner coto efectivo a esa progresiva estatificación del

mundo económico que hoy se observa por todas partes. En segundo lugar, conviene advertir la peligrosidad de toda alza inflacionaria de los precios, pues, provocada, ya solo cabe una de estas dos soluciones: o proseguir por el camino inflacionario a ritmo cada vez más acelerado o purgar con crisis y depresión los anteriores pecados monetarios. Hasta la inflación más moderada resulta nociva, al inducir a los gobernantes a resolver los problemas que sucesivamente se les plantean administrando nuevas dosis inflacionarias cada vez mayores.

La falta de espacio nos impide evidenciar cumplidamente por qué todas esas fórmulas con que la gente procura protegerse (como, por ejemplo, los precios revisables según la depreciación monetaria), no solo imprimen un proceso de autoaceleración, sino que además exigen redoblar la presión inflacionaria necesaria para mantener su efecto estimulante. Limitémonos, pues, a destacar que la inflación hace cada vez más difícil que las personas de ingresos moderados provean por sí mismas a las necesidades de su vejez; disuade el ahorro; induce a la gente a endeudarse, y, al destruir la clase media, crea esa dramática y preñada de amenazas desigualdad entre ricos y pobres, tan típica de todas aquellas sociedades que han sufrido inflaciones prolongadas. Más perniciosos aún tal vez sean los efectos psicológicos de la inflación, difundiendo por doquier esa filosofía que preconiza cerrar los ojos a los efectos a largo plazo, concentrando la atención solo en las consecuencias inmediatas.

Es lógico que quienes desean ampliar la injerencia estatal en el mundo económico aboguen por la inflación (aunque también hay, por desgracia, quienes la recomiendan pese a ser contrarios a tal intervencionismo). Es claro que esa dependencia del individuo respecto del Estado y la intensificación de la interferencia de los poderes públicos que provoca la inflación tienen que resultar particularmente gratas al socialista. Pero los amantes de la libertad deberían percatarse de que la inflación es seguramente el fe-

nómeno que con más facilidad desata ese círculo vicioso en que una primera intervención estatal impone una actuación pública ulterior y así sucesivamente. Quienes de verdad desean evitar la estatificación de nuestro mundo deben concentrar, por tanto, su atención en las cuestiones monetarias. Quizá hoy lo más triste y descorazonador sea contemplar a tantos individuos inteligentes y preparados que, pese a ser decididos defensores de la libertad, son deslumbrados por los momentáneos beneficios que produce la inflación, hasta el extremo de propugnar la implantación de medidas expansionistas que acaban siempre por destruir las sociedades libres.

CAPÍTULO XXII

El problema de la vivienda y el urbanismo

Si los poderes públicos abolieran los subsidios tendentes a disminuir el costo de los alquileres y, al mismo tiempo, redujeran, en cuantía exactamente igual, las exacciones fiscales que pesan sobre los sectores laborales, no sufrirían estos el menor perjuicio económico; ahora bien, es indudable que las masas trabajadoras preferirían aplicar sus retribuciones no a disponer de viviendas adecuadas, sino a cometidos distintos, con lo que se hacinarían en locales infectos, toda vez que muchos ni siquiera conocen las ventajas de ocupar habitaciones más confortables y el resto valoran en menos la vivienda que otras comodidades. Esta es la razón, y la única razón válida, que justifica los subsidios, y la expongo con tanta crudeza porque el tema es analizado a menudo sin enfrentarse con la auténtica realidad, por los escritores de tendencias izquierdistas.

W. A. Lewis[1]

1. Las aglomeraciones urbanas

La civilización actual se halla vinculada a la existencia de grandes núcleos de población. Casi todas las diferencias que se aprecian entre las sociedades primitivas y lo que denominamos

vida civilizada se hallan íntimamente relacionadas con las aglomeraciones humanas que designamos con el apelativo de «ciudades», de tal suerte que, cuando utilizamos los términos «urbanamiento», «civilidad», o «política», nos referimos a la manera de vivir propia de la gran urbe. Incluso el distinto modo en que se desenvuelven las masas campesinas, en relación a cómo vivían los pueblos primitivos, deriva de las comodidades que los núcleos urbanos les facilitan. El disponer, para hacer más grata la vida rural, de aquellos bienes y productos que las ciudades proporcionan, como ocurre con las civilizaciones ya avanzadas, se convierte en el ideal de la vida refinada.

Ahora bien, no ya las ventajas que disfrutan quienes residen en las grandes ciudades, sino, sobre todo, el notable incremento en la producción industrial, que proporciona bienes y equipos a la población menos numerosa radicada en las áreas rurales y que a su vez facilita productos alimenticios a cuantos residen en la ciudad, implican costos elevadísimos. La actividad que se desarrolla en las grandes aglomeraciones urbanas no solo alcanza mayores porcentajes de producción que la agraria, sino que resulta mucho más cara. Tan solo quienes ven incrementado de modo notable su propio rendimiento como consecuencia de residir en la ciudad obtienen neta ventaja a pesar de los gastos extraordinarios que tal género de vida implica. El costo y las comodidades que la residencia en las poblaciones comporta son de tal naturaleza, que los ingresos mínimos requeridos para mantener cierto nivel de vida han de ser mucho más elevados que si se radica en las zonas rurales. Cierto nivel de pobreza que todavía es soportable en el campo, no solo se tolera difícilmente en la ciudad, sino que los signos de penuria se hacen tan ostensibles que llegan a inquietar al resto de la gente. Regístrase así el sorprendente fenómeno de que, siendo las aglomeraciones urbanas la causa y origen de prácticamente todo lo que la civilización más valora —facilitando al mismo tiempo los medios indispensables para el progreso de la

ciencia, el arte y el bienestar material—, tales aglomeraciones engendran igualmente los más sombríos aspectos que presenta la civilización.

Los dispendios que la vida en núcleos de gran densidad de población comporta, no solo son de cuantía extraordinaria, sino que, en gran proporción, quedan a cargo de la propia colectividad; con lo que, de modo inevitable y automático, en vez de gravitar sobre los directamente afectados, recaen sobre cuántos viven en la urbe. La íntima convivencia que implica la vida ciudadana desnaturaliza, en muchos aspectos, las características del derecho de propiedad. En tales condiciones, solo hasta determinado límite es cierto el supuesto de que los actos de dominio realizados por el titular de un bien cualquiera le afectan de modo exclusivo. Lo que los economistas denominan «efectos de vecindad», es decir, aquellas repercusiones que provocan sobre el patrimonio de terceros los actos que determinado dueño realiza en el suyo revisten la máxima importancia. En realidad, acontece que el uso de cada parcela ubicada en las ciudades depende en cierta medida del actuar de quienes residen en sus inmediaciones y, en parte también, de los servicios públicos que la propia colectividad facilita y sin los cuales la utilización práctica de los inmuebles propiedad de cada vecino apenas si sería posible.

Los conceptos básicos de propiedad privada y libertad de contratación, como consecuencia de lo expuesto, no facilitan una solución inmediata a los complejos problemas que plantea la vida ciudadana. Aun suponiendo que no hubieran existido autoridades investidas de poder coactivo, no cabe duda que las preeminentes ventajas que ofrecen las grandes aglomeraciones urbanas habrían motivado la aparición de instituciones capaces de establecer —respetando el goce de los derechos inherentes a la propiedad— una adecuada delimitación entre la superior facultad de determinar cuál sea el destino que deba darse a las áreas en plan de urbanización y la subordinada que incumbe al particular

en cuanto al disfrute de las parcelas enclavadas en aquellas. En muchos aspectos, las funciones que desempeñan las corporaciones municipales se corresponden con las que entrañaría el ejercicio de la facultad superior a que acabamos de aludir.

Es innegable que, por desgracia, hasta hace bien poco, los economistas han prestado escasa atención a los problemas que plantea coordinar los diferentes aspectos del desenvolvimiento de las ciudades[2]. Aun cuando algunos aparecen como los más acerbos debeladores de las malas condiciones que caracterizan a muchas viviendas —y conviene recordar ahora que, hace más de cincuenta años, un semanario satírico alemán proponía definir a los economistas como aquellas personas que se dedicaban a medir la superficie de las casas de los trabajadores al objeto de poder afirmar que eran demasiado pequeñas—, en lo relacionado con los problemas más importantes de la vida urbana se han atenido prácticamente al ejemplo de Adam Smith, cuando en sus lecciones aseveraba que las cuestiones de higiene y seguridad pública, «es decir, lo relativo a los métodos más adecuados para librar de inmundicias las calles y prevenir las acciones dolosas en el ámbito ciudadano mediante el mantenimiento de un cuerpo policial, si bien ofrecen aspectos de indudable utilidad práctica, constituyen temas harto triviales para ser tomados en consideración en esta suerte de disertaciones»[3].

Habida cuenta del menosprecio que los economistas han exteriorizado hacia el análisis de tales cuestiones, no debería lamentarse que su temática acuse un estado altamente insatisfactorio. En realidad, la dirección de la opinión pública en este orden de cosas ha quedado prácticamente en manos de individuos que —al centrar con preferencia su atención en eliminar determinadas deficiencias— han descuidado la cuestión primordial, consistente en coordinar las iniciativas privadas hasta lograr su mutuo ajuste. Ahora bien, es evidente la singular importancia que, en la cuestión que examinamos, posee el utilizar eficazmente, dentro

de ciertos límites, el saber y habilidad de los particulares, si bien impidiendo, al propio tiempo, que con su actuar obtengan ganancias en perjuicio de terceros. No debemos pasar por alto que, en general, la mecánica del mercado —aun sin negar las imperfecciones que en este orden de cosas haya podido reflejar— ha gobernado el desarrollo de las poblaciones con mayor acierto de lo que comúnmente se acepta. La mayor parte de los proyectos de mejora, basados no en el perfeccionamiento del sistema de mercado, sino en su sustitución por otro de dirección centralizada, ponen de manifiesto hasta qué punto se hace caso omiso de la singular capacidad que habría de tener tal autoridad para alcanzar la eficacia de ese sistema.

Ciertamente, cuando analizamos la manera tan poco reflexiva como han actuado las autoridades —que, sin percatarse con excesiva claridad de las fuerzas que impulsan el progreso de las ciudades, se enfrentaron con cuestiones harto complejas—, nos maravillamos de que los resultados adversos no hayan sido mayores. Gran parte de las medidas encaminadas a combatir determinados males no han conseguido sino empeorarlos y, en sus últimas manifestaciones, han puesto en manos de los jerarcas un mayor control potencial de la vida privada del que, en circunstancias normales, disponen cualesquiera otras autoridades.

2. La congelación de los alquileres

Examinemos, ante todo, la congelación de los alquileres. He aquí una medida que, para afrontar pasajeras emergencias, fue siempre adoptada con carácter circunstancial, sin que se considerara, en ningún caso, solución definitiva; ahora bien, es difícil negar que en numerosos países de la Europa occidental ha tomado carta de naturaleza, traduciéndose en una limitación de la libertad y del bienestar de la gente más nociva que cualquier otra derivada de la injerencia estatal, salvo la que ha puesto en marcha los procesos inflacionarios. El sistema se implanta durante la primera guerra mundial con la finalidad de impedir el alza mo-

mentánea de los alquileres, y, sin embargo, se ha mantenido en muchos países durante más de cuarenta años, haciendo caso omiso de los efectos que la inflación al propio tiempo provocaba, con lo que la renta inmobiliaria es notoriamente inferior a la que hubiera fijado el libre mercado. Mediante tal mecanismo, la propiedad urbana ha sido objeto de una efectiva expropiación. No puede caber la menor duda que la congelación de los alquileres —en mayor grado que cualquier otra medida de tal naturaleza— ha agravado, a la larga, el mal que pretendía curar y ha dado origen a un estado de cosas que, en definitiva, faculta a quienes ejercen la autoridad para, de modo arbitrario, interferir el libre desplazamiento de los seres humanos. No solo ha contribuido de modo notable a quebrantar el respeto a la propiedad, sino que incluso ha debilitado el sentido de responsabilidad de la gente. Estas afirmaciones serán tildadas de extemporáneas y exageradas por aquellos que no han soportado directamente, durante un largo período, las repercusiones derivadas de la legislación de alquileres. Ahora bien, para cuantos no pasa inadvertido el progresivo empeoramiento de los edificios dedicados a vivienda y la influencia que en el tono general de vida de los habitantes de París, Viena o incluso Londres ejerce su lamentable estado, forzosamente son claras las deletéreas repercusiones de medidas de tal naturaleza sobre el conjunto de las actividades mercantiles e incluso sobre el carácter de toda la población.

En primer término, cuando los alquileres se fijan por bajo del nivel que el mercado señalaría, la escasez de viviendas se hace crónica. La demanda se mantiene mayor que la oferta, y cuando las autoridades imponen el respeto a la tasa máxima (por ejemplo, impidiendo que el arrendador perciba «primas»), se ven obligadas también a sujetar la concesión de viviendas a un mecanismo regulador. La gente imprime un ritmo mucho más lento a sus cambios de residencia, y, a medida que transcurre el tiempo, su asentamiento en estos o aquellos distritos y la utilización de

las clases distintas de morada no coincide ya con sus apetencias y necesidades. Se interrumpe la natural evolución que induce a un grupo familiar, en la época de máximos ingresos, a ocupar locales más espaciosos que la joven pareja que inicia su vida conyugal o que el matrimonio de jubilados. Como nadie puede ser compelido a cambiar de alojamiento, los inquilinos conservan el local arrendado, que se convierte, de hecho, en una especie de patrimonio familiar inalienable que pasa de una generación a otra haciendo caso omiso de la necesidad de ocuparlo. Cuantos heredan locales arrendados gozan de una situación de privilegio, pero, en cambio, núcleos de población en constante aumento se ven en la absoluta imposibilidad de instalar su propio hogar, o, si lo consiguen, es únicamente a base de gozar del favor oficial o de sacrificar un capital trabajosamente reunido o de acudir a procedimientos turbios o tortuosos[4].

Adviértase, en otro orden de cosas, que el propietario pierde todo interés por conservar en buen estado los edificios, no invirtiendo ni un céntimo más de aquella porción que los inquilinos se hallan obligados a abonarle con específico destino a tal finalidad. En ciudades como París, donde la inflación ha reducido en más de un 80 por 100 los ingresos por arrendamiento, los inmuebles habitados han llegado a un grado de deterioro sin precedentes y que durante décadas será imposible corregir.

Con todo ello, sin embargo, lo más importante no son los daños materiales. Ocurre que en los países occidentales, como consecuencia de la prohibición de elevar los alquileres, numerosos individuos se hallan sometidos, en su quehacer diario, a las decisiones arbitrarias de la autoridad y se habitúan a no realizar ningún acto importante sin solicitar previamente orientaciones y permisos del gobernante. De esta suerte, consideran normal que alguien les facilite gratuitamente el capital indispensable para construir su propia morada y que su bienestar económico dependa de los favores que otorga el partido dueño del poder, que a su

vez utiliza las facultades omnímodas de que dispone en materia de viviendas para beneficiar precisamente a sus correligionarios.

Nada ha contribuido en mayor grado a minar el respeto de la gente hacia la propiedad, la ley y los tribunales, como la circunstancia de que constantemente se acuda a la autoridad con la pretensión de que decida cuál, en el conflicto de dos apetencias contrapuestas, deba prevalecer, tanto si se trata de distribuir el beneficio de servicios públicos esenciales, como de disponer de la que nominalmente se considera propiedad privada con arreglo al juicio que al jerarca merezca la urgencia de contrarias necesidades individuales. Por ejemplo, cuando se somete a la autoridad gubernativa la tarea de dilucidar quién sufrirá mayores daños, «el arrendador —padre de tres niños de corta edad, cuya esposa se encuentra inválida— al que se deniega la pretensión de ocupar una vivienda de su propiedad» o «el inquilino de aquella vivienda —con un niño tan solo a su cargo y la madre política físicamente impedida— al que se forzará a desalojar la habitación en virtud de demanda promovida por el arrendador»[5]. En ocasiones, semejantes contiendas son decididas por la arbitraria intervención de la autoridad gubernativa, que prescinde de toda norma legal al dictar su resolución. Un reciente fallo del Tribunal Administrativo de Apelación alemán pone de manifiesto el extraordinario poder de que disponen las autoridades cuando los actos más trascendentes de la vida privada se hallan sometidos a su superior decisión. La sentencia declaraba improcedente la negativa de una oficina de colocación laboral a facilitar ocupación a determinado trabajador, domiciliado en población distinta, a menos que el departamento administrativo que controlaba las viviendas concediera permiso al obrero para trasladarse a su nuevo destino, facilitándole al propio tiempo alojamiento; el fundamento de la resolución administrativa no radica en que la oficina de colocación no se hallara facultada para rechazar la petición aludida, sino en razón a que tal negativa presuponía «una inad-

misible cuestión de competencia entre los distintos órganos de la administración»[6]. Cierto que coordinar las atribuciones de las diferentes autoridades —ardiente anhelo de los planificadores— es empeño capaz de trocar lo que de otra forma no pasaría de arbitraria interferencia en las decisiones de los particulares en poder despótico sobre la vida toda del individuo.

3. La intervención de los poderes públicos

En tanto que la congelación de los alquileres —hasta donde alcanza la memoria de la mayoría de la gente— todavía se considera medida de emergencia que tan solo razones de índole política obligan a mantener[7], todo el mundo acepta, como principio incuestionable, que incumbe al Estado-providencia, de modo permanente, realizar cuanto sea preciso al objeto de reducir el costo de las viviendas con destino a los estamentos más débiles de la población, bien procediendo directamente a su construcción o bien impulsando la edificación proporcionando subsidios a los particulares. Pocos advierten, sin embargo, que, a menos que tales actuaciones se hallen sujetas a rigurosa limitación, tanto en lo que atañe a su alcance como a los métodos utilizados, deben dar origen, en definitiva, a consecuencias análogas a las que provocan las tasas máximas de los alquileres.

Adviértase, ante todo, que los sectores de la población que el gobernante desea proteger proporcionándoles alojamiento solo resultan realmente beneficiados si se edifican tantas viviendas como aquellos desean ocupar. Facilitar parte de los alojamientos precisos no supone aditamento a los construidos por los particulares, sino mera sustitución de la actividad privada por la pública. En segundo lugar, las casas baratas proporcionadas por el poder público han de quedar rigurosamente asignadas al estamento que se desea proteger y el mero hecho de colmar la demanda a precios más asequibles obliga a facilitar un número de viviendas notablemente superior al que tales núcleos urbanos, en otro caso, hubieran requerido. No se olvide, por último, que en térmi-

nos generales, solo se puede canalizar la actividad pública a la construcción de viviendas con destino a las familias más necesitadas si se parte del obligado supuesto de que los nuevos alojamientos no han de ser más cómodos ni de alquileres más módicos que los utilizados antes por tales núcleos de población, puesto que si se diera el caso de que los individuos así protegidos gozaran de mayores ventajas que los situados inmediatamente sobre ellos en cuanto a medios económicos, la presión que realizarían para obtener análogo beneficio sería tan irresistible que desencadenaría un proceso constantemente renovado y que progresivamente incrementaría el número de solicitantes.

De todo lo anterior se infiere —como reiteradamente afirman quienes pretenden introducir reformas en materia de vivienda— que cualquier profunda alteración que los poderes públicos introduzcan en el sistema de alojamientos urbanos resultará inoperante si el proporcionar morada a todos no se considera servicio público cuyo costo ha de soportar el erario. Ahora bien, esta fórmula no solo constituye grave amenaza a la libertad, sino que obliga a la gente a destinar al capítulo de la vivienda más de lo que en realidad desea. Salvo que el Estado no fuera capaz de colmar la demanda actual de viviendas más confortables y a tipos asequibles de alquiler, resultará ineludible introducir un mecanismo permanente que regule el disfrute de las ya existentes; tal sistema comportaría el que, en definitiva, decidieran los jerarcas qué parte de sus ingresos debería la gente destinar a vivienda, así como la clase de morada a asignar a cada individuo o grupo familiar. Es fácil imaginar el omnímodo poder que gravitaría sobre la vida humana si quedara al libre arbitrio de los jerarcas la concesión de viviendas.

Tampoco debemos silenciar que numerosos esfuerzos llevados a cabo para asignar el carácter de servicio público a la construcción de alojamiento han dificultado seriamente mejorar los locales destinados a viviendas, ya que paralizan las fuerzas que pro-

vocan la gradual rebaja de los costes de edificación. Todos los monopolios son indudablemente antieconómicos, pero la máquina burocrática estatal lo es todavía más; la supresión del orden competitivo y la tendencia al inmovilismo, característica de cualquier sistema de planificación centralizada, impiden, sin lugar a dudas, alcanzar el anhelado objetivo —técnicamente posible si se aplican los adecuados métodos— de reducir, de modo creciente y sustancial, los costes de la edificación. La construcción de viviendas por la administración pública (y el otorgamiento de subsidios a los particulares al objeto de que tal género de edificaciones se incremente) puede, por tanto, y en el mejor de los casos, resultar beneficiosa para aquellos sectores de la población económicamente más necesitados; pero tales medidas, al propio tiempo, los someten a tan alto grado de dependencia de los poderes públicos, que se plantea un grave problema político si los beneficiarios llegan a ser la mayoría de las poblaciones. La política de vivienda a que venimos haciendo referencia no es inconciliable —como también acontece con la asistencia a los menesterosos con un sistema general de libertad. Pero suscita gravísimas cuestiones que debemos afrontar resueltamente si queremos evitar sus nocivas repercusiones.

4. Problemas que plantea el hacinamiento

La oportunidad de obtener mayores ingresos y el disfrute de otras ventajas que la residencia en las poblaciones proporciona queda compensada, en gran medida, por los mayores gastos que tal género de vida implica, gastos que generalmente se incrementan cuanto mayor es la categoría de la ciudad. Aquellos que por trabajar en la urbe ven incrementados sus ingresos se hallan en situación más ventajosa, aun cuando por serles necesario trasladarse diariamente entre puntos distantes hayan de abonar el precio del transporte y alquileres más altos por una modesta morada. Otros disfrutarán de estas ventajas si no se ven en el caso de destinar parte de sus ingresos a gastos de transporte o no han de re-

sidir en barrios caros o no les importa ocupar habitaciones reducidas a cambio de disponer de mayores sumas con que proporcionarse otras comodidades. En el centro de las poblaciones existen viejos caserones cuyos solares gozan en la actualidad de tan gran demanda para fines distintos de la vivienda, que carecería de interés dedicarlos a edificar nuevas moradas. Tales inmuebles, tiempo ha desechados por las personas pudientes, proporcionan a quienes se hallan empleados en menesteres de bajo rendimiento la oportunidad de disfrutar las ventajas que la ciudad ofrece a base de vivir hacinados en extremo. En tanto existan individuos dispuestos a ocuparlos, lo más conveniente en muchos casos es no derribarlos; con lo que se da la paradoja de que los más necesitados habitan con frecuencia en distritos cuya superficie edificable tiene gran valor y que los propietarios obtienen saneadas rentas de inmuebles ubicados en la parte más desmantelada de la urbe. Los edificios de esta categoría continúan dedicados a vivienda en razón a que los viejos inmuebles originan reducidos gastos de conservación, pudiendo albergar en cambio numerosas familias. De no existir tan destartaladas moradas, o si fuera menor su superficie habitable, muchos de los que desean vivir en las grandes aglomeraciones urbanas perderían la oportunidad de que los incrementados ingresos que en ellas obtienen puedan igualar y acaso sobrepasar el mayor gasto que implica la residencia urbana.

La existencia de locales sórdidos y mal acondicionados destinados a vivienda —y que en forma más o menos agravada se registra durante el período de crecimiento de la mayoría de las poblaciones— plantea dos clases de problemas que conviene distinguir aunque por lo general se confundan. La existencia de barrios insalubres, cuyos moradores arrastran una vida generalmente mísera, actuando con frecuencia al margen de la ley, provoca, sin duda, un efecto deletéreo sobre el resto de la población y obliga a la autoridad municipal o a los ciudadanos a hacer fren-

te a ciertos gastos que, en cambio, no soportan los residentes de los mencionados distritos. En tanto que para los usuarios de tales viviendas sea ventajoso residir en el centro de la ciudad, teniendo en cuenta que el municipio toma a su cargo el costo que su proceder ocasiona, existe la posibilidad de que la situación se altere transfiriendo los costos al propietario, lo que sin duda daría lugar al derribo de los viejos e insalubres caserones y a levantar nuevos inmuebles, que el comercio o la industria utilizarían. Claro está que una medida de tal naturaleza en modo alguno resultaría beneficiosa para los inquilinos de las destartaladas casonas. La nueva realidad no se habría producido en interés de los directamente afectados por la medida; el problema queda situado en el cuadro de los denominados «efectos de vecindad» y pertenece a la temática de la planificación urbana que examinaremos más adelante.

Las razones que aconsejan la demolición de los sórdidos distritos o suburbios —si se contemplan tomando en consideración la conveniencia o la necesidad de sus usuarios— son completamente distintas. En tal supuesto se plantea un auténtico dilema. La gente, si se decide a vivir hacinada en destartalados inmuebles, es tan solo porque de tal suerte se le proporciona la ansiada oportunidad de beneficiarse de las altas remuneraciones que la actividad ciudadana proporciona. Ahora bien, cuando se pretende que tan sórdidas viviendas desaparezcan hay que elegir de dos cosas una: o bien se impide que los individuos en cuestión aprovechen lo que constituye una parte de sus ingresos ordenando el derribo de sus míseros alojamientos, pero de módicos alquileres —donde radicaba su ventajosa situación— y se les obliga a abandonar la ciudad hasta tanto no se disponga para todos de locales con condiciones mínimas de habitabilidad[8], o, en otro caso, se les facilita viviendas decorosas a menor precio de su costo, lo que equivale a otorgarles un subsidio que les permita continuar residiendo en la urbe, causa a su vez de que nuevas gentes que se hallan

en análoga situación inicien su éxodo hacia la ciudad. De tal suerte, no solo se contribuye a que las ciudades crezcan más allá de lo razonable, sino que se facilita la aparición de ciertos grupos a cuyas necesidades habrá de proveer la comunidad. Cuando así acontece, las autoridades pronto se consideran investidas de la facultad de decidir a quién se le permite trasladarse a determinada ciudad y a quién no.

Como acontece a menudo en este orden de cosas, las medidas adoptadas pretenden satisfacer las necesidades que determinados individuos experimentan, sin calcular que incrementarán el número de personas a quienes habrá de extenderse la protección. Es cierto que muchos de los que habitan en los suburbios vienen residiendo muchos años en las ciudades y no conocen otro género de vida, lo que les incapacita para acomodarse a las actividades del campo. Ahora bien, el problema más grave deriva de la afluencia de numerosas personas procedentes de las regiones más pobres y predominantemente rurales, para quienes la acomodación económica en los viejos y ruinosos edificios urbanos constituye a modo de trampolín para *alcanzar* una mayor prosperidad. Para esta gente, trasladarse a la ciudad resulta ventajoso a pesar de verse en el caso de utilizar viviendas reducidas e insalubres. Cuando se les facilita alojamiento más confortable y económico, el éxodo hacia las poblaciones *alcanza un* ritmo mucho más intenso. Solo existen dos maneras de resolver el problema: o bien se permite que los factores económicos disuasivos operen, o bien se implanta un rígido control que imponga orden y canalice la afluencia de nuevas gentes; los partidarios de la libertad consideran la primera solución como mal menor.

El problema de la vivienda en modo alguno constituye un problema independiente con solución aislada, sino que se halla involucrado con cuantos temas plantea la pobreza y que únicamente se puede resolver elevando el nivel de vida de todos. Ahora bien, este objetivo se distanciará si acudimos a subsidiar a de-

terminadas personas precisamente para que abandonen aquellas comarcas donde sus ingresos superan a sus gastos y se instalen en otras donde ocurrirá lo contrario, o bien si se ponen obstáculos al desplazamiento de quienes consideran que el emigrar de un lugar ha de permitirles obtener mayores ingresos aun cuando sea a costa de vivir en condiciones que nosotros consideramos deplorables.

No disponemos de espacio bastante para proceder al estudio de cuantas medidas las autoridades municipales pueden adoptar con la finalidad de ayudar a determinados sectores de la población, pero que en realidad no son más que medios y subvenciones que facilitan el crecimiento de las gigantescas aglomeraciones humanas más allá de límites económicamente aconsejables. Cuantas fórmulas se ingenian para, invocando una supuesta conveniencia pública, facilitar a la gente servicios por bajo de su costo —con la finalidad inicial de descongestionar las poblaciones y favoreciendo el ulterior crecimiento de los distritos del extrarradio— no hacen, a la larga, más que empeorar las cosas. Las censuras que ha provocado la política de la vivienda implantada en Inglaterra son igualmente aplicables a la mayoría de los países. «Nos hemos sometido a aquellas directrices que suponen la concesión de recursos económicos con destino al mantenimiento de las aglomeraciones urbanas financiados mediante la exacción fiscal que ha de soportar todo el país, lo que provoca y estimula el crecimiento antieconómico de las grandes ciudades»[9].

5. Urbanismo y derechos de propiedad

El normal ejercicio de las facultades dominicales provoca en las grandes poblaciones, por las relaciones de vecindad, beneficios o perjuicios que afectan a terceros, suscitando nuevos problemas en razón a que el mecanismo de los precios no los acusa con la debida precisión. Las ventajas o desventajas que origina el disfrute de la propiedad mobiliaria afectan, por lo general, de modo exclusivo, a sus titulares, a diferencia de cuando se trata de

una parcela de terreno, pues acontece entonces con frecuencia que su uso repercute necesariamente en la utilidad de los precios colindantes. En el ámbito ciudadano, lo expuesto hace referencia a la actuación de los titulares de la propiedad privada y, en mayor grado todavía, a la forma en que se utilicen los terrenos comunales, tales como las calles o los lugares de recreo y esparcimiento, tan esenciales en la ciudad. Para que el mercado pueda armonizar los esfuerzos de los individuos, tanto el propietario como las autoridades que gobiernan los servicios públicos han de hallarse emplazados de tal suerte que se percaten de los efectos que su conducta provoca sobre los bienes ajenos. Tan solo cuando el valor de los patrimonios privados y públicos refleja la totalidad de las repercusiones derivadas de su uso, el mecanismo de los precios opera en debida forma. En la especial regulación antes mencionada, tal realidad queda muy debilitada. El valor de los bienes inmuebles es influido por la manera en que el resto de la gente usa de los suyos, y más todavía por los servicios públicos habilitados y los reglamentos que las autoridades imponen; y, a menos que al adoptar decisiones se hayan tenido en cuenta tales efectos, existen pocas probabilidades de que el beneficio exceda al costo total[10].

Ahora bien, aun cuando el mecanismo de los precios constituye una guía imperfecta para el goce de la propiedad urbana, no se puede prescindir del mismo si el proceso de desarrollo incumbe a la iniciativa privada y si ha de operar el conocimiento y previsión dispersos entre toda la gente. Hay razones de peso a favor de la adopción de cualesquiera medidas prácticas conducentes a que ese mecanismo funcione de modo más eficaz y a que los propietarios tomen en consideración todas las posibles consecuencias de sus actos. El marco jurídico dentro del cual las decisiones de los titulares de propiedad privada han de coincidir con el interés público deberá, por tanto, ser más casuístico y adaptado a las circunstancias locales de lo que requiera cualquier otra espe-

cie de propiedad. Tal «planificación urbana», que en general se apoya en el mercado, dicta normas para el desarrollo de ciertos sectores de la ciudad —dejando, de todos modos, que el particular actúe libremente— y constituye una parte no despreciable del esfuerzo que impulsa al mercado a operar con mayor eficacia.

Existe otro tipo de injerencia totalmente distinto aun cuando se le designa también con el nombre de «planificación urbana» o «urbanismo». A diferencia del anterior, esta última prescinde deliberadamente del mecanismo de los precios y aspira a imponer en su lugar una dirección centralizada. Gran parte de la planificación urbana que llevan a cabo arquitectos e ingenieros, ignorando en absoluto la función que desempeñan los precios en la coordinación de las actividades individuales, corresponde a tal tipo de injerencia[11]. Incluso cuando no pretende someter el futuro desenvolvimiento urbano a un plan preconcebido que asigne determinado uso a cada parcela de terreno, su finalidad, en definitiva, no es otra que hacer cada vez más inoperante el mecanismo del mercado.

La cuestión, por tanto, no consiste en si debe o no propugnarse la planificación urbana, sino más bien en si las medidas a aplicar completan y coadyuvan al mecanismo del mercado o impiden su funcionamiento sustituyéndolo por una dirección centralizada. Las cuestiones que en la práctica suscita tal proceder ofrecen gran complejidad, no siendo posible hallar ninguna solución perfecta. El carácter beneficioso de cualquier medida se apreciará en cuanto contribuya a un deseable proceso cuyos detalles, sin embargo, serán muy impredecibles.

La mayor dificultad práctica consiste en que, en realidad, todas las disposiciones adoptadas con fines urbanísticos aumentan el valor de determinados bienes inmuebles y, en cambio, reducen el de otros. Tan solo resultarán beneficiosas si en el conjunto de las ganancias que comportan superan a las pérdidas provocadas. Si en verdad se desea no dañar a unos en beneficio de otros,

es obligado que tanto las ganancias como las pérdidas deriven del actuar de la autoridad encargada de dirigir los planes, la cual habrá de incautarse de las plusvalías producidas (incluso si las medidas en cuestión se hubieran adoptado en contra del deseo de alguno de los propietarios), abonando con carácter de compensación a los perjudicados el importe de los daños sufridos. Todo ello puede lograrse sin que la autoridad asuma poderes arbitrarios y de imposible control, reconociéndole únicamente la facultad de expropiar a precio de mercado. Este derecho basta, por lo general, para que la autoridad pueda exigir al propietario las plusvalías derivadas de la gestión pública, y al propio tiempo permite la adquisición de los predios, que ven disminuido su valor como consecuencia de las medidas adoptadas contra la voluntad de sus propietarios. La autoridad, en la mayoría de los casos, ni siquiera habrá de adquirir los inmuebles en cuestión, pues, al socaire de su facultad de expropiar, no le será difícil convenir con el propietario una adecuada fórmula compensatoria. Cuando el único poder coactivo de que la autoridad dispone es el derecho a expropiar al precio de mercado, los intereses legítimos de la gente se hallan debidamente protegidos. Pero en cierta medida se trata de un método imperfecto, ya que «el valor de mercado» no es una magnitud que carezca de ambigüedad y los criterios acerca de cuál sea el justo precio distan mucho de ser uniformes. Ahora bien, lo importante es que las discrepancias sean resueltas, en última instancia, por tribunales independientes, sustrayéndolas al arbitrio de la propia autoridad planificadora.

El riesgo más grave lo crean numerosos planificadores cuando desean eludir el cómputo de cuantas inversiones se precisan para realizar sus proyectos. Arguyen, en muchas ocasiones, que, si hubiera que abonar los precios que rigen en el mercado, resultaría prohibitiva la realización de determinadas mejoras.

Ahora bien, lo que esto en verdad significa es que, en tal supuesto, el proyecto ha de ser abandonado. Nunca, en efecto, son

más inconsistentes las motivaciones del planificador urbano que cuando pretende expropiar a los ciudadanos fijando la indemnización por debajo del justo precio que señala el mercado; la dialéctica empleada parte de la falacia de no existir otro procedimiento para reducir el coste social del proyecto. Lo que en realidad acontece es que se aspira a realizar obras sin abonar su coste; el planificador desea evidenciar las ventajas que comportan sus proyectos acudiendo al fácil expediente de que determinados sujetos soporten una parte de los gastos, para seguidamente adoptar, ante su justa queja, una actitud de absoluta indiferencia.

La mayor parte de los razonamientos en pro de la planificación urbana son utilizados para extender la planificación más allá de los límites en que normalmente queda configurada y salvaguardada la propiedad privada. Algunas de las medidas que persigue la injerencia quizá se lograran si se dividiera el contenido del dominio de tal suerte que la facultad de adoptar las decisiones se reservara a alguna entidad autónoma que en representación del municipio o la región quedara facultada para asignar cargas y ventajas al propietario individual. Este tipo de ordenación, en el que la aludida entidad autónoma retiene cierto control permanente sobre la utilización de las parcelas de los particulares constituye una alternativa a la directa injerencia de la administración. Ofrece también la ventaja de que esa entidad autónoma sea una entre muchas y de que su poder quede limitado por hallarse en el caso de competir con otras de naturaleza similar.

En cierta medida, como parece natural, incluso la competencia entre municipios y otras corporaciones administrativas provoca efectos restrictivos análogos a los que acabamos de exponer. El planificador urbano, sin embargo, exige con frecuencia que sus programas tengan alcance regional e incluso nacional. Verdad es que en la planificación concurren siempre ciertos factores que requieren grandes unidades para operar de manera

efectiva. Ahora bien, todavía es más cierto que, a medida que el área de la planificación centralizada se amplía, los datos peculiares de carácter local se tienen menos en cuenta. Los programas de ámbito nacional, en vez de intensificar la competencia, la eliminan totalmente. Tal eliminación, en verdad, no es deseable. Es probable que no exista solución perfecta a las dificultades que la complejidad del problema plantea. Pero los mejores logros derivarán siempre de la aplicación de un método que opere principalmente a través de alicientes ofrecidos a los particulares permitiéndoles disponer a su antojo de sus predios, puesto que ningún otro mecanismo utiliza tan adecuadamente los dispersos conocimientos, posibilidades y perspectivas derivadas de todo proceso de desarrollo como lo hace el mercado.

Ciertos sectores estiman que estas dificultades se obviarían si se implantara el impuesto único (*the single-tax plan*), es decir, transfiriendo la propiedad de todos los terrenos a la comunidad para después cederlos en arriendo —a los tipos fijados por el mercado— a quienes desean explotarlos. Este sistema de socialización de la tierra es, sin duda, considerando su aspecto lógico, el más seductor y plausible de todos los programas socialistas. Si los supuestos de hecho en que se basa fueran correctos, es decir, si fuera posible distinguir de modo inequívoco el propio valor de las «fuerzas permanentes e indestructibles del suelo» y el que deriva de dos clases de mejoras (las procedentes de la acción colectiva y las debidas al esfuerzo del propietario individual), las razones en favor de su instauración serían muy sólidas. Pero las dificultades mencionadas derivan de la circunstancia de que aquella diferenciación no puede hacerse con el rigor adecuado. Por otra parte, para que las parcelas en manos de los particulares proporcionaran el rendimiento debido, el precio del alquiler habría de quedar inalterable y el plazo del arriendo ser muy largo y de libre transmisión, con lo que tal sistema apenas diferiría de la propiedad privada y las cuestiones que esta última suscita reaparece-

rían. Aun suponiendo que las cosas fueran tan sencillas como pretenden los partidarios del «impuesto único sobre la tierra», no cabe esperar que, implantándolo, se solucionaran los problemas que nos preocupan.

6. Control de la utilización de solares

El despotismo administrativo, bajo cuya férula los planificadores urbanos desean colocar la economía, queda bien ilustrado por las previsiones drásticas de la British Town and Country Planning Act, de 1947[12]. Aunque dicha ley fuera derogada tras una vigencia de pocos años, no le han faltado admiradores en todas partes, e incluso se ha presentado como ejemplo digno de imitación por los Estados Unidos[13]. La ley establecía nada menos que la expropiación de todas las ganancias que el propietario de suelo urbano obtuviere por cualquier cambio importante del destino que se le diera y definiendo la ganancia como la plusvalía que hubiera registrado el valor de los terrenos en el supuesto de que no se hubiese permitido una utilización distinta, precio que podría haber sido igual a cero[14]. La indemnización por la confiscación de tales plusvalías procedía de un fondo especialmente presupuestado al efecto. La tesis subyacente en tal mecanismo presuponía que la gente tan solo se hallaría facultada para enajenar determinada parcela a un precio no influido por cualquier cambio de su actual destino; toda ganancia provocada por una alteración de su uso correspondería a la autoridad planificadora como precio del permiso para realizar el cambio, mientras que cualquier pérdida causada por una disminución de valor, en función de su uso actual, afectaría tan solo al propietario. En los casos en que una propiedad dejaba de ser rentable por mantenerla invariablemente destinada a determinada utilización, el impuesto de *plusvalía (the development charges)*, como se denominó la exacción fiscal, hubiera ascendido al valor íntegro del precio aludido al serle asignado nuevo destino.

Debido a que la entidad autónoma encargada de la aplicación de las disposiciones legales a que venimos aludiendo asumió facultades omnímodas sobre las pretensiones del particular en cuanto afectaban a alterar el destino de las parcelas de su propiedad —salvo si se trataba de terrenos dedicados a explotaciones agrícolas—, quedó en realidad investida de plenos poderes en lo atinente a si aquellos habían de aplicarse a finalidades industriales o mercantiles. Ahora bien, como quiera que la actuación de la entidad autónoma no podía quedar sujeta, por su propia constitución, a limitaciones, el Central Land Board puso pronto de manifiesto que no tenía el propósito de debilitar sus poderes imponiéndose normas que restringieran su actuar. Las instrucciones que dictó al iniciar su gestión expresaban lo anterior con singular claridad. El *Central Land Board* se reservaba explícitamente el derecho a separarse de aquellas instrucciones siempre que «por razones especiales sus normas no fueran de aplicación» y asimismo «cuando juzgara conveniente modificar sus directrices». Por último, declaró que interpretaría con criterio restrictivo «las disposiciones de carácter general» cuando así conviniera en cada caso concreto[15].

No es sorprendente que se descubriese la imposibilidad de poner en práctica una ley de tales características; y así, tras siete años de vigencia, tuvo que ser derogada, sin que se abonara ninguna de las compensaciones previstas por la percepción de la «plusvalía originada por los nuevos procesos de desarrollo» de la propiedad. De toda la ordenación, lo único que ha quedado vigente es la necesidad de solicitar el permiso de la autoridad planificadora para cualquier proceso económico, autorización que se presume obtenible si el proyecto no es contrario al plan general previamente publicado. El propietario individual, por tanto, de nuevo tiene interés en dar a sus bienes inmuebles el uso más adecuado. La realidad que examinamos podría calificarse de episodio curioso y que pone en evidencia los desatinos a que da lu-

gar una impremeditada legislación si no se tratara de las consecuencias que lleva consigo la ideología hoy tan extendida. Todos los esfuerzos para eliminar el mecanismo del mercado en lo que respecta a la propiedad urbana y reemplazarlo por una dirección centralizada conducen a un sistema que deja al arbitrio del jerarca la completa dirección de los procesos de desarrollo. La fracasada experiencia inglesa pasó inadvertida, por cuanto, durante la vigencia de la ley, el mecanismo burocrático indispensable para su aplicación no llegó nunca a operar por completo. La ley y el aparato requerido para su aplicación eran tan complejos, que nadie, salvo los escasos contribuyentes que, por su desgracia, quedaron prendidos en sus mallas, llegó a comprender de qué se trataba.

7. Reglamentación en materia de edificación

Las ordenanzas municipales relativas a la edificación urbana plantean problemas, en muchos aspectos, similares a los de la planificación de las ciudades. Aun cuando no susciten importantes cuestiones de principio, es obligado proceder brevemente a su examen. Dos razones aconsejan que las edificaciones en la ciudad se sometan a regulación. En primer lugar, porque, como es harto sabido, pueden crear situaciones de insalubridad o riesgo de incendio, con daño para otros inmuebles. Las condiciones que en la actualidad se exigen en materia de construcción atañen no solo a la seguridad de los colindantes y usuarios, sino también de los clientes y personas relacionadas con los ocupantes. En segundo término, someter la construcción de los nuevos inmuebles a normas obligatorias constituye, probablemente, la única manera de impedir el fraude y el engaño, toda vez que las fórmulas contenidas en las ordenanzas de la edificación sirven para interpretar las cláusulas convenidas en orden a la adecuada construcción y aseguran la utilización de los materiales y técnica adecuados y comúnmente admitidos, salvo que se desee aplicar otros, pero en

tal caso todo ello debe ser consignado de manera explícita en el contrato.

Aunque no puede negarse la conveniencia de la reglamentación, pocas materias se prestan tanto como esta a las intromisiones abusivas de la autoridad, habiendo sido utilizada con harta frecuencia para imponer trabas absurdas o dañosas al progreso de las poblaciones o bien para proteger situaciones prácticamente monopolísticas de los industriales de la localidad. Cuando tales instrumentos rebasan una ordenación mínima, y, de modo especial, cuando tienden a que los nuevos procedimientos técnicos permitidos sean los de general aplicación en un momento dado, existe el riesgo de que dificulten gravemente el deseado progreso económico. Si impiden la aplicación de nuevos métodos y amparan los monopolios locales de trabajadores y empresarios, las regulaciones provocan el alza en los costos de la construcción y de modo indirecto son causa de la escasez de viviendas y del hacinamiento que se registra en los inmuebles ya existentes. Ello es rigurosamente exacto cuando las ordenanzas, en lugar de limitarse a prescribir que las nuevas edificaciones queden sometidas a ciertas condiciones y pruebas, requieren la aplicación de determinadas técnicas. Interesa advertir que las «ordenanzas de inspección» imponen menos restricciones que las «ordenanzas técnicas», siendo, por lo tanto, aquellas preferibles. Estas, aparentemente, concuerdan más con nuestros principios, toda vez que limitan las facultades discrecionales de la autoridad; pero la discrecionalidad conferida por las «ordenanzas técnicas» no puede ser censurada. El que determinado procedimiento sea idóneo para ejecutar una obra puede ser objeto de dictamen por peritos en la materia, y las discrepancias, sometidas a ulterior decisión de los tribunales.

Dilucidar si la facultad de dictar las ordenaciones en materia de edificaciones urbanas incumbe al Estado o a las corporaciones locales suscita nuevos temas de indudable importancia y complejidad. Es, sin duda, posible que las ordenanzas emanadas de las

autoridades comarcales tiendan a proteger las prácticas monopolísticas y que contengan, en otros aspectos, normas más restrictivas. Cabe aducir también razones de peso a favor de que se publique un modelo o formulario general minuciosamente elaborado y que los regidores de cada localidad adaptarían a sus necesidades peculiares introduciendo las modificaciones del caso. Pero, en general, las ordenanzas de ámbito local provocan una competencia entre las distintas corporaciones interesadas, que suprime obstáculos y restricciones carentes de base, con bastante mayor rapidez y eficacia que unas ordenanzas generales de aplicación a todo el país o a extensas regiones del mismo.

8. Control de emplazamientos industriales

En el conjunto de cuestiones que suscita la ordenación urbana, las relacionadas con el emplazamiento de las industrias de rango nacional asumirá, sin duda, gran importancia en el futuro. La atención de los partidarios de la planificación se concentra cada vez más en tales problemas y es precisamente en esta materia donde, con reiteración, se afirma que los logros de la libre competencia son, sin duda, irracionales y nocivos. Ahora bien, ¿dónde se descubre la supuesta irracionalidad de los actuales emplazamientos de las zonas industriales y la pretendida posibilidad de mejorarlos acudiendo a la dirección centralizada? Claro está que, si la gente pudiera prever con la necesaria anticipación y en todos sus detalles el alcance de los procesos de desarrollo, gran parte de las decisiones en su día adoptadas habrían sido diferentes, y, en tal sentido, lo que entonces aconteció se nos antojara, *a posteriori*, inadecuado. Ello no quiere decir, sin embargo, que, partiendo de los datos de que entonces se dispuso, hubiérase procedido de manera distinta, o bien que los logros hubieran sido más satisfactorios de haber dirigido los procesos de desarrollo una autoridad nacional. Aun cuando de nuevo nos movamos en una esfera en la que el mecanismo de los precios opera solo imperfectamente, sin tener en cuenta muchos factores que desearíamos

ver ponderados, resulta más que dudoso que un planificador central fuera capaz de regir tales procesos con tanto acierto como el mercado. Debemos subrayar los sorprendentes éxitos que en este orden de cosas logra el mercado cuando obliga a la gente a considerar realidades que directamente no captan pero que los precios hacen tangibles. El análisis crítico más difundido en relación con la materia que nos ocupa dio pie a que A. Lösch sentara el siguiente aserto: «La consecuencia, sin duda, más importante que se deduce de la lectura de este libro es haber evidenciado, de manera sorprendente, hasta qué punto las fuerzas del mercado libre pueden operar de modo altamente beneficioso». A renglón seguido añade que el mercado «respeta los deseos apenas intuidos de la gente, tanto si son beneficiosos como perjudiciales», y que su mecanismo «actúa —aunque con excepciones— por el bien común bastante más de lo que generalmente suponemos»[16].

CAPÍTULO XXIII

Problemas agrarios y el aprovechamiento de los recursos naturales

> Soy contrario a todo género de excesos en materia administrativa, pero de modo singular me opongo a la más peligrosa de todas las injerencias que puede llevar a cabo la autoridad: la que afecta a la subsistencia de la gente.
>
> EDMUND BURKE[1]

1. Producción agrícola y progreso industrial

El incremento en la población urbana e industrial, que siempre acompaña al crecimiento de la riqueza y de la civilización, ha provocado en el mundo occidental moderno una disminución no solo en la proporción, sino en las cifras absolutas de la población agrícola. Los progresos tecnológicos han aumentado tanto el rendimiento del esfuerzo humano en la producción de alimentos, que un número cada vez menor de personas, en comparación con épocas pretéritas, pueden satisfacer las necesidades de una población mayor. Ahora bien, aunque un aumento de población provoca un incremento proporcional en la demanda de alimentos, como aquel tiene lugar a ritmo más lento y el progreso ulterior adopta por lo común la forma de un crecimiento del ingreso per cápita, ocurre a menudo que es preciso gastar una

cantidad menor para lograr un consumo incrementado de alimentos. Solo es posible inducir a la gente a gastar más en alimentos si se le ofrecen en productos de más alta calidad; pero, a partir de un cierto punto, el consumo per cápita de productos deja de aumentar y aun puede ser que disminuya. Este incremento de la productividad, combinado con una demanda inelástica, significa que, si la gente ocupada en el agro ha de mantener su ingreso promedio (o lo aumentan hasta el nivel del incremento general de los ingresos), forzosamente tiene que disminuir su número.

Si se produce una redistribución de la mano de obra entre la agricultura y otras ocupaciones, no hay razón alguna para que, a la larga, quienes continúan trabajando en el campo no deriven del progreso económico tantos beneficios como el resto de la población. Ahora bien, mientras la población agrícola sea relativamente demasiado numerosa, la transformación, en tanto tiene lugar, ha de operar ineludiblemente en desventaja de los interesados. Los movimientos espontáneos para el abandono del campo solo se registrarán si los ingresos agrícolas se reducen correlativamente a lo que arrojan las ocupaciones urbanas. Cuanto mayor sea la resistencia de los campesinos y labriegos a desplazarse a otras ocupaciones, tanto mayores serán las diferencias de ingresos registradas durante el período de transición. En particular, si el cambio se extiende a lo largo de varias generaciones, las diferencias solo serán de escaso monto, si los movimientos son relativamente rápidos.

Las medidas políticas, sin embargo, han frenado por doquier tal reajuste, con el resultado de que el problema ha ido creciendo constantemente en magnitud. La parte de población que se ha visto obligada a continuar dedicada a las tareas agrícolas, como consecuencia de la presión deliberada de los poderes públicos, se ha incrementado en tal medida, que, para equiparar la productividad entre la población agrícola y la industrial, se requeriría, en

muchos casos, un desplazamiento masivo que parece de todo punto impracticable dentro de un limitado período de tiempo[2].

Esta política se ha mantenido por muy diversas razones. En los países europeos donde el proceso de industrialización se llevó a cabo con gran rapidez, tales directrices respondían, en los comienzos, a una noción en cierto modo vaga respecto al «adecuado equilibrio» entre la industria y la agricultura, frase en la cual la palabra «equilibrio» significaba poco más o menos el mantenimiento de la proporción tradicional entre ambas actividades. En los países donde, a consecuencia de su industrialización, se cayó en una situación de dependencia respecto de los artículos alimenticios importados, dichos argumentos se vieron reforzados por la consideración estratégica de la autosuficiencia en tiempos de guerra. Además, se ha creído con frecuencia que la necesidad de transferir grupos de población no es un fenómeno periódico y que el problema podía aliviarse, en consecuencia, si el proceso tenía lugar en un período más largo. Ahora bien, la consideración dominante, que en la mayor parte de los casos indujo a los poderes públicos a interferir en este campo, fue la necesidad de asegurar un «ingreso adecuado» a la gente ocupada a la sazón en actividades agrícolas.

La aquiescencia que el público otorgara, en general, a esta política, obedeció frecuentemente a la creencia de que el conjunto de la población agrícola, y no solo su sector menos productivo, era incapaz de ganar unos ingresos razonables. Fundábase aquel convencimiento en el hecho de que los precios de los productos agrícolas tendían a descender a límites mucho más bajos —antes de que se llevaran a efecto los naturales reajustes— de lo que hubiera ocurrido permanentemente. Ahora bien, es tan solo esta presión de los precios la que provoca la indispensable disminución de la población campesina y conduce además a la adopción de nuevas técnicas agrícolas que abaratan los costos y permiten la supervivencia de las unidades más adecuadas.

La eliminación de las tierras y explotaciones marginales que reducirán los costos promedios y, al restringir la oferta, detendrán y acaso invertirán en parte la baja en los precios de los productos constituye solamente una parte del necesario reajuste. De igual importancia son, en orden a restaurar la prosperidad de la agricultura, los cambios en su estructura que se puede promover mediante modificaciones en los precios de sus diferentes productos. Las intervenciones de carácter político, sin embargo, aunque preconizadas para ayudar en sus dificultades a la agricultura, por lo común no logran otra cosa sino impedir precisamente aquellos ajustes que los harían rentables.

Bastará que ofrezcamos en esta oportunidad un ejemplo palmario. Como se ha dicho, tan pronto como el alza general de los ingresos ha rebasado un cierto nivel, la gente no se muestra propicia a elevar su gasto en alimentos, a menos que se le ofrezca artículos de más alta calidad. En el mundo occidental esto significa, sobre todo, sustituir el consumo de los cereales y otros artículos a base de féculas por otros, como la carne y los productos lácteos, con altos contenidos de proteínas. Tal proceso se aceleraría si la agricultura fuese presionada hacia la producción de mayores cantidades de los bienes apetecidos, a precios relativamente reducidos. Esta finalidad se obtendría si se permitiera que los cereales descendieran en precio hasta que resultase económico utilizarlos como pienso para el ganado, para, de este modo indirecto, producir aquellos alimentos que los consumidores demandan. Semejante desarrollo impediría que el consumo total de grano se contrajese tanto como en otra forma habría de acontecer, y al mismo tiempo se reducirían los costos de la carne, etc. Pero ello resulta imposible si se adoptan medidas tendentes a mantener los precios de los cereales a un nivel tal que el consumo humano no pueda absorber la oferta, impidiendo que sea orientada a otros usos que resulten rentables.

Este ejemplo es suficiente, en este momento, como ilustración de los diversos métodos conforme a los cuales la política en boga ha impedido que la agricultura se amolde por sí misma a las condiciones cambiantes. Con una adaptación adecuada, un menor número de productores (mayor, sin embargo, del que de otro modo tendría éxito) podría incrementar su productividad hasta el grado de contribuir al general crecimiento de la prosperidad. Es cierto, en efecto, que parte de las dificultades de la agricultura consiste en que tanto el carácter de sus procesos como el de los productores hacen particularmente lenta su adaptación al cambio. Ahora bien, el remedio no puede consistir en fortalecer todavía más su resistencia a todo reajuste. Esto es lo que consiguen, no obstante, la mayor parte de las principales injerencias gratas al gobernante y, en particular, todas las referentes al control de precios.

2. El control de los precios y la «paridad»

Apenas será necesario repetir que, a la larga, la intervención de los precios no sirve propósitos útiles y, aun con respecto a un limitado período, solo puede resultar eficaz si se combinan con controles directos de producción. Cuando beneficie a los productores, necesariamente habrá de ser complementado, de un modo o de otro, con decisiones del jerarca acerca de quién, cuánto y qué debe producirse. Puesto que lo que se pretende es facilitar a la gente que cultiva los campos la permanencia en tal actividad y la obtención de un ingreso que le satisfaga, y como quiera que los consumidores no se muestran propicios a gastar en alimentos las cantidades suficientes para mantenerlos a ese nivel, la autoridad debe recurrir a transferencias forzosas de ingresos. Hasta dónde se puede llegar por tal camino queda perfectamente evidenciado por el ejemplo de Gran Bretaña, donde se espera que la ayuda financiera a la agricultura alcance pronto «aproximadamente los dos tercios de la renta total neta agrícola»[3].

Dos cosas resultan especialmente destacables en lo referente a este desarrollo. Una es que, en la mayoría de los países, el proceso de sustraer la agricultura al mecanismo del mercado y someterla a creciente dirección estatal comenzó antes de que tal política se aplicara a la industria, y que, por lo común, contó con el beneplácito y aun se debió a iniciativa de las clases conservadoras, que se han mostrado poco resistentes a la injerencia cuando sirve a sus propios fines. La segunda es que la tendencia fue acaso más pronunciada en países cuya población agrícola constituía una porción relativamente pequeña del total, pero que, en razón a una posición política peculiar, se le otorgó privilegios que ningún otro grupo había alcanzado hasta entonces y que no era posible conceder a todos los sectores económicos. Existen pocos procesos que proporcionen al estudioso tantas razones para dudar de la capacidad de los regímenes democráticos —en orden a actuar racionalmente o a acometer programas sensatos—, en cuanto hacen caso omiso de sus propios principios y se lanzan a la tarea de asegurar la situación de determinados grupos. En el ámbito de la agricultura se ha provocado un estado tal de cosas, que, en la mayoría de los países, los especialistas más reflexivos no se preguntan ya cuál sería la política a seguir, sino tan solo cuál de los métodos empleados y con probabilidades de ser amparados políticamente resultará menos nocivo.

En una obra como la presente no es posible prestar atención a las necesidades políticas que el actual estado de opinión impone sobre las decisiones de cada día. Debemos limitarnos a demostrar que, en la mayoría de los países de Occidente, la política agrícola ha estado dominada por concepciones que no solamente se revelan como suicidas, sino que, si se aplicaran de modo general, conducirían al control absoluto de toda la actividad económica. No es posible aplicar los principios del socialismo en beneficio de un solo grupo; si lo hacemos así, no podremos acallar la demanda de otros sectores, en el sentido de que, similarmente, sus

rentas se establezcan por los jerarcas de acuerdo con supuestos principios de justicia.

La situación de Estados Unidos después de veinte años de esfuerzos encaminados a aplicar el titulado concepto de «paridad»[4] constituye, sin duda, el ejemplo más aleccionador sobre las consecuencias que tales directrices provocan. El intento de asegurar a los productores campesinos precios que mantengan una relación constante con los productos industriales anula las fuerzas que limitarían en lo necesario la actividad agrícola a los empresarios que produjeran a más bajos costos y cuyos artículos obtienen todavía en condiciones de rentabilidad. Es innegable que, en tales circunstancias, el incremento de los ingresos en la agricultura, durante el período de transición, quedará rezagado con respecto al de la población restante. Ahora bien, nada de cuanto puede hacerse —salvo que paralicemos el progreso de la técnica y el crecimiento de la riqueza— evitará que tal reajuste se produzca, y el intento de mitigar sus efectos mediante transferencias forzosas del ingreso de la población urbana a la agrícola producirá, al diferirlos, un cúmulo todavía mayor de necesarias adaptaciones, circunstancia que todavía aumentará la dificultad del problema. Los resultados registrados en los Estados Unidos como consecuencia de aquella política —o sea, la acumulación cada vez mayor de excedentes cuya existencia se ha convertido en una amenaza no solo para la estabilidad de la agricultura norteamericana, sino para la mundial; la asignación de superficies de cultivo, fundamentalmente arbitraria y, por añadidura, ineficaz e irracional, y otras cosas de este mismo estilo— son demasiado conocidos para que hayamos de describirlos. Pocos negarán que el principal problema ha venido a ser el de cómo la política puede salir del embrollo que ella misma ha creado y que la agricultura norteamericana se encontraría en una situación más sana si los poderes públicos nunca se hubieran inmiscuido en lo relativo a precios, cantidades y métodos de producción.

3. Vida campesina y paternalismo del gobernante

Aunque lo irracional y absurdo de la política agraria puede apreciarse acaso más patentemente en los Estados Unidos, tenemos que referirnos a otros países para darnos cuenta del enorme alcance que tales medidas, sistemáticamente aplicadas, han logrado en el momento de imponer restricciones al agricultor —a cuya «cerril independencia» se suele, con frecuencia, hacer referencia, como argumento para mantenerlo a costa del erario público —, hasta convertirlo en el más regimentado y supervisado de todos los productores. Donde probablemente este desarrollo ha ido más lejos ha sido en Gran Bretaña, que ha establecido un grado de supervisión y control sobre la mayoría de las actividades agrícolas sin paralelo en este lado del telón de acero. Acaso es inevitable que, desde el momento en que la agricultura se desenvuelve en gran medida a expensas del erario público, es preciso imponer también determinadas normas, llegando inclusive al caso en que lo considerado por las autoridades como una explotación agrícola defectuosa dé lugar a que el contraventor sea expulsado de su propiedad. Es, sin embargo, curiosa ilusión la de esperar que las actividades agrarias se adaptarán por sí mismas más efectivamente a las condiciones cambiantes si los métodos de cultivo quedan sujetos al control de un comité de vecinos y si lo que la mayoría o una cierta autoridad superior califiquen de explotación idónea se impone como método normativo con carácter universal. Restricciones de este tipo pueden constituir el mejor medio de conservar el género de actividad campesina que nos es familiar y que mucha gente (cuya gran mayoría sospecho que vive en la ciudad) desea ver conservado por razones sentimentales; todo ello, sin embargo, solamente puede dar origen a que quienes residen en el campo acusen cada vez más la pérdida de su independencia.

En efecto, la notable solicitud de que hacen gala los ciudadanos ingleses hacia el futuro de la agricultura se debe probable-

mente más bien a consideraciones estéticas que económicas. Lo mismo puede afirmarse, en grado incluso mayor, respecto al empeño que demuestran países como Austria o Suiza en la defensa de los campesinos montañeses. En todos estos casos se acepta una pesada carga por temor a que cambie el aspecto familiar de la campiña como consecuencia del abandono de las prácticas agrícolas hoy en uso y que incluso el labriego y el bracero desaparezcan también si no reciben una protección especial. Este recelo provoca la alarma de la gente, y, en cuanto se registra alguna reducción de la población agrícola, surge ante ellos el cuadro de aldeas o valles desiertos, cuando en realidad no se trata más que del abandono de algunas casas solariegas.

Esta tendencia a la «conservación» constituye, sin embargo, el mayor enemigo de una agricultura viable. Apenas si puede afirmarse que todos los granjeros o trabajadores del campo serán víctimas de tales procesos de desarrollo. Entre la prosperidad y la pobreza de los campesinos que trabajan en condiciones similares existen diferencias tan acusadas como las que puedan existir en cualquier otra ocupación[5]. Como en las demás actividades, si ha de procederse a la continua adaptación a las nuevas circunstancias, es esencial que se siga la ruta emprendida por quienes han logrado el éxito porque han descubierto la respuesta apropiada a cualquiera de los cambios producidos. Tal cosa significa siempre la desaparición de ciertos tipos de actividad. En la agricultura, particularmente, ello implica que para que tengan éxito los agricultores han de transformarse, de manera progresiva, en hombres de negocios, proceso natural que muchos deploran y desearían evitar. Ahora bien, si tal situación no se modifica, no cabe otra alternativa a los habitantes del campo que convertirse cada vez más en una especie de apéndice de los parques nacionales; extraños seres a quienes se les facilita el sustento para animar el escenario, impidiendo, de modo deliberado, que lleven a cabo

los ajustes mentales y tecnológicos que les permitirían convertirse en seres capaces de mantenerse por sus propios medios.

Semejantes tentativas de conservar determinados sectores de la población del agro, amparándoles contra las alteraciones de tradiciones y hábitos muy arraigados, les convierte en pupilos permanentes del Estado, en pensionistas que viven a costa del resto de la población y que de manera constante dependen para su sustento de decisiones de carácter político. Es indudable que el mal sería mínimo si algunas remotas casas solariegas desapareciesen y que en algunos lugares los pastos y aun los bosques vinieran a reemplazar lo que en condiciones distintas se convierte en tierras laborables. Sin duda alguna, mostraríamos un mayor respeto por la dignidad humana si nos resignáramos a que ciertos modos de vida desapareciesen por completo en lugar de conservarlos como reliquias de una época pasada.

4. Actividad estatal y difusión de la cultura agrícola

La afirmación de que es dañoso introducir el control de los precios de los productos agrícolas o la completa planificación de la vida campesina y la experiencia de que las interferencias estatales en este orden de cosas, además de implicar una amenaza a la libertad, ha supuesto, en la mayoría de los casos, incidir en graves errores económicos, no quiere decir que la actividad agraria no plantee importantes y genuinos problemas, ni tampoco que al gobernante no le corresponda desempeñar en esta esfera funciones de suma trascendencia. Ahora bien, en este como en cualquier otro sector económico dichas tareas implican, por una parte, el gradual perfeccionamiento de las instituciones legales con objeto de hacer más efectiva la función del mercado e inducir al individuo a tomar plenamente en cuenta las consecuencias de sus actos, y, por otra, aquellas genuinas actividades de servicio mediante las que el poder público, como agente de la nación, ofrece ciertas facilidades, principalmente en forma de información, que —por lo menos en ciertas etapas del proceso de desarrollo—

probablemente no se podrá obtener por ningún otro conducto; aunque también en este caso el estado ha de abstenerse de asumir derechos exclusivos, limitándose a facilitar el desarrollo de los esfuerzos voluntarios que, con el tiempo, puedan llegar a hacerse cargo de tales funciones.

Pertenecen a la primera categoría todos aquellos problemas que en la agricultura, en volumen no menor que en los asuntos urbanos, surgen como consecuencia de la vecindad y de las repercusiones de gran alcance que en el uso de una determinada parcela pueden afectar al resto de la comunidad[6]. Algunas de estas cuestiones las consideraremos más adelante en conexión con el problema general de la conservación de los recursos naturales. Existen también problemas específicamente agrícolas, con respecto a los cuales no cabe mejorar el ordenamiento jurídico, y particularmente la ley sobre la propiedad y a la tenencia de la tierra. Varias de las más graves imperfecciones que comporta el funcionamiento del mecanismo de los precios tan solo pueden remediarse mediante la evolución de adecuadas unidades empresarias puestas bajo un único control, y acaso, a veces, lanzándose a constituir idóneos organismos que colaboren en la consecución de determinados propósitos. Hasta qué punto la evolución de formas apropiadas de organización puede extenderse, dependerá en gran parte de las leyes agrarias, incluyendo las posibilidades que ofrezcan, con las necesarias garantías, para acudir a la expropiación forzosa. No puede caber la menor duda que la consolidación de dominios dispersos, herencia de la época medieval, o los acotamientos de los bienes comunes en Inglaterra, fueron medidas legislativas necesarias para hacer posibles las mejoras mediante esfuerzos individuales. Apenas si puede concebirse —aunque las experiencias derivadas de las «reformas agrarias» dan poco motivo a la confianza— que, en ciertas circunstancias, los cambios operados en la denominada legislación agraria pueden cooperar al quebrantamiento de los latifundios, que, aun cuando

han llegado a convertirse en antieconómicos, se mantienen como consecuencia de ciertas peculiaridades de la legislación en vigor. Aunque existe lugar para graduales mejoras en la estructura jurídica, cuanto mayor sea la libertad de experimentación permitida, mayor será la posibilidad de que los cambios se hagan en la dirección correcta.

Existe, además, un amplio margen para la acción estatal llevada a cabo con carácter de servicio, especialmente en lo referente a la divulgación de conocimientos y enseñanzas. Una de las dificultades efectivas que, en una sociedad dinámica, deriva de la actividad campesina se origina en la singular mentalidad de los habitantes del agro, que les hace más impermeables que el resto de los humanos al progreso y cambios que la investigación científica provoca. Cuando ello significa —como ocurre a menudo con los campesinos aferrados tenazmente a sus métodos de cultivo— que la mayoría de los individuos no conocen siquiera la existencia de útiles conocimientos al alcance de sus posibilidades y por los que vale la pena realizar un sacrificio económico, frecuentemente reportará ventajas a la colectividad asumir parte del costo que su divulgación implique. Todos nos hallamos interesados en que nuestros conciudadanos queden situados en una posición que les permita elegir juiciosamente; y si algunas gentes no han despertado todavía a las posibilidades que ofrece el progreso técnico, un esfuerzo relativamente pequeño puede ser suficiente, con frecuencia, para inducirles a hacer uso de las nuevas oportunidades, lo que les permitirá luego seguir avanzando por propia iniciativa. Tampoco, en este caso, debiera el poder público convertirse en dispensador exclusivo de conocimientos con la potestad de decidir lo que la gente debe o no debe saber. Adviértase que también en este aspecto un exceso de intervención estatal puede resultar nocivo, al impedir el crecimiento de ciertas formas de esfuerzo voluntario más eficaces. De todas formas, no hay objeción alguna de principio contra el hecho de que los po-

deres públicos presten tales servicios; la cuestión de si merecerán la pena y hasta qué grado habrían de llevarse a cabo, dependerá de las circunstancias, pero no plantea ulteriores problemas fundamentales.

5. La agricultura en los países subdesarrollados

Aunque no podemos proceder, en esta oportunidad, a un análisis riguroso de los peculiares problemas que suscitan los países subdesarroIlados[7], no debemos dar por terminados los temas agrarios sin comentar, siquiera sea en forma sumaria, el hecho paradójico de que, mientras los países viejos se sumergen en las más absurdas complicaciones para evitar que disminuya su población campesina, los nuevos se muestren más ansiosos todavía, si cabe, por acelerar el crecimiento de la población industrial recurriendo a medios artificiales[8]. Gran parte de los esfuerzos que se realizan en tal sentido parecen estar basados en una variante, más bien cándida, de la falacia del *post hoc ergo propter hoc*; puesto que, históricamente, el crecimiento de la riqueza ha ido acompañado, por lo general, de una rápida industrialización, se supone que esta generará un incremento más rápido que aquella. Tal manera de pensar implica confundir palmariamente el efecto intermedio con la causa. Es cierto que a medida que aumenta la productividad per cápita como consecuencia de haber invertido mayores sumas de capital en máquinas y herramientas y, más todavía, como resultado de la inversión efectuada en conocimientos, destreza y técnica, en mayor medida se materializará en bienes industriales la producción adicional. También es cierto que un incremento sustancial de artículos alimenticios, en estos países, exige una mayor producción de útiles y herramientas. Ahora bien, ninguna de estas consideraciones altera el hecho de que, si la industrialización en gran escala ha de constituir un método más rápido para alcanzar el incremento de la renta media, tiene que disponerse de un excedente agrícola capaz de alimentar a la población industrial[9]. Si existiera capital en cuantía ili-

mitada y si la mera disponibilidad del capital suficiente fuese susceptible de modificar de manera rápida el conocimiento técnico y la idiosincrasia de la población agrícola, parecería razonable que tales países procedieran a la estructuración planificada de sus economías sobre el modelo de los países capitalistas más avanzados. Por esto no se halla al alcance de sus posibilidades actuales. Parece lógico que, si países tales como la India o China quieren lograr una rápida elevación de su nivel de vida, deberían dedicar únicamente una parte pequeña del capital disponible a la creación de equipo industrial perfeccionado y quizá nada en absoluto a esa clase de producción altamente automatizada que engendra el «capital intensivo» y que es característica de los países donde la mano de obra percibe altos salarios. Dichos países deberían tender a repartir pequeñas sumas de capital tan ampliamente como fuese posible entre usuarios que incrementasen directamente la producción de alimentos.

Los procesos cuyo eventual desenvolvimiento —como consecuencia de aplicar las técnicas más avanzadas a economías extremadamente escasas de capital— resulta esencialmente imprevisible, es posible que se aceleren más si se proporciona oportunidades para un desarrollo libre que si se impone un modelo copiado de sociedades en las que la proporción entre capital y trabajo es, en conjunto, diferente de la que existirá, en un futuro predecible, en las nuevas economías. Por fuerte que sea la propensión en esos países a que el poder público asuma la iniciativa de realizar ensayos y gastar sin medida al objeto de difundir conocimientos y educación, se me antoja que los argumentos en contra de la planificación y la dirección centralizada de la actividad económica tienen mayor peso en el caso de los países nuevos que en el de los países más desarrollados. Y mi afirmación atañe tanto al aspecto económico como al cultural. Tan solo el libre desenvolvimiento de sus actividades permitirá a aquellos países crear una

viable y peculiar civilización capaz de contribuir, con características propias, al progreso de la humanidad.

6. Conservación de los recursos naturales

La mayoría de la gente razonable de los países de Occidente reconocen ya que el problema cardinal de la política agraria contemporánea consiste en liberar a los gobernantes del sistema de controles en cuya maraña quedaron prendidos y restaurar el libre juego del mercado. Ahora bien, en lo atinente a la explotación de los recursos naturales todavía prevalece la opinión de que su peculiar situación requiere una amplia injerencia estatal. Tal opinión es particularmente vigorosa en los Estados Unidos, donde el «movimiento de conservación de los recursos» ha sido en gran medida la causa y origen de la agitación conducente a la planificación económica y ha contribuido mucho a la ideología autóctona de los reformistas radicales en materia económica[10]. Pocos argumentos han sido utilizados con tanta amplitud y eficacia para persuadir a la gente del «despilfarro consustancial al sistema de libre competencia» y de la conveniencia de someter a una dirección centralizada algunas actividades económicas importantes, como en el caso, reiteradamente alegado, de la dilapidación de los recursos naturales por la empresa privada.

Existen diversas razones por las que el problema de la conservación de los recursos naturales en un país nuevo, objeto de rápida colonización por emigrantes que traían consigo una técnica avanzada, adquiriera aspectos más graves que en cualquier otro país europeo. Mientras que en el Viejo Continente la evolución ha sido gradual y un cierto tipo de equilibrio se ha establecido espontáneamente hace ya mucho tiempo (en parte, sin duda, porque la explotación exhaustiva de la tierra registró sus peores efectos en una época anterior, como ocurrió al producirse la deforestación y erosión consiguiente de muchas de las estribaciones meridionales de los Alpes), la rápida ocupación de enormes tierras vírgenes en América planteó numerosos temas de un dife-

rente orden de magnitud. No debe producir sorpresa alguna que los cambios que entrañó poner por primera vez en cultivo todo un continente, a lo largo de solo un siglo, forzosamente tuviera que provocar en el equilibrio de la naturaleza trastornos que, examinados retrospectivamente, nos parecen lamentables[11]. La mayor parte de quienes se quejan de lo ocurrido adquirieron sabia experiencia después del suceso, y existen pocos motivos para creer que, partiendo del acervo de conocimientos de que se disponía en aquella época, ni siquiera las más inteligentes medidas adoptadas por los poderes públicos habrían podido evitar los efectos que ahora se deploran. No negaremos que ha existido una efectiva dilapidación, pero importa subrayar que el ejemplo más importante, es decir, la tala de arbolado, tuvo su origen principalmente en la circunstancia de que los bosques no llegaron a ser propiedad privada, sino que fueron retenidos como tierras comunales, otorgándose concesiones de explotación particular en términos tales que los usuarios carecían de incentivos que les impulsaran a su conservación. Es cierto que en algunas especies de bienes de la naturaleza las estipulaciones relativas a su tenencia y disfrute que, por lo general, se consideran adecuadas, no han podido asegurar un uso eficiente, exigiendo por tanto disposiciones legales de carácter especial. Diferentes tipos de recursos naturales plantean, a este respecto, problemas peculiares, que sucesivamente iremos considerando.

En cuanto atañe a ciertos recursos tales como los yacimientos mineros, su explotación significa necesariamente un lento y gradual agotamiento; otros, en cambio, originan un constante proceso de reproducción que se mantiene durante un período indefinido[12]. La lamentación habitual de los partidarios del conservadurismo es que, en el primer caso, los «recursos agotables» se consumen demasiado rápidamente, en tanto que los últimos, los «recursos renovables», no se utilizan de forma tan idónea como para asegurar el intenso y permanente rendimiento de que posi-

blemente serían capaces. Estas afirmaciones están parcialmente basadas en la creencia de que el particular que explota tales bienes no inspira sus actos en una adecuada visión del futuro o no dispone de tantos datos sobre el porvenir como el gobernante; y, por otra parte, tales afirmaciones, como veremos más adelante, descansan en una elemental falacia que invalida casi en su totalidad la argumentación usual de los partidarios de la conservación. En relación con esta materia, se suscita el problema de los efectos de vecindad, que en ciertos casos pueden conducir a los métodos depredatorios de la explotación, salvo que las unidades de propiedad sean de tal magnitud que por lo menos las consecuencias más importantes del actuar del propietario repercutan en el valor de su propio patrimonio. El problema se plantea especialmente cuando se trata de «recursos pasajeros», tales como la caza, la pesca, el agua, el petróleo o el gas natural (y acaso, en un futuro próximo, también la lluvia), que solamente pueden ser apropiados para consumirlos y que ningún particular tiene interés en conservar, puesto que lo que él no tome será utilizado por otros. Tales recursos dan lugar a situaciones en las cuales, o bien la propiedad privada no puede existir (como ocurre con las pesquerías en alta mar y los animales en estado salvaje), lo que obliga a establecer especiales convenciones, o bien a otras en que la propiedad privada solo conduciría a una utilización racional si el objetivo de un control homogéneo se aplicase dentro del ámbito, al nivel en que puede explotarse un mismo recurso, como acontece, por ejemplo, con el caso de un pool de petróleo. Es innegable que cuando, por razones técnicas, no podemos lograr el control exclusivo de determinados bienes mediante la acción de los individuos, la alternativa no es más que la reglamentación.

En cierto sentido, la mayor parte del consumo de recursos irreemplazables descansa en un acto de fe. Generalmente, tenemos la confianza de que con el tiempo, cuando el recurso se ago-

te, se habrá descubierto algo nuevo que o bien satisfará la misma necesidad, o, por lo menos, nos compensará por lo que ya no poseemos, de forma tal que, en definitiva, estaremos exactamente igual que antes. Constantemente consumimos bienes sobre la base de una mera probabilidad de que nuestro conocimiento de las disponibilidades ha de incrementarse indefinidamente, y, a su vez, este conocimiento aumenta en parte porque consumimos a un índice rápido lo que se encuentra disponible. Ciertamente, si hemos de utilizar por completo los recursos disponibles, tenemos que actuar bajo la presunción de que continuarán incrementándose incluso aunque algunas de nuestras concretas esperanzas no se realicen. El desarrollo industrial se habría visto considerablemente retardado si, hace sesenta u ochenta años, se hubieran atendido las admoniciones de los partidarios de la conservación de recursos previendo el agotamiento de las existencias de carbón; a su vez, las máquinas de combustión interna nunca habrían llegado a revolucionar el transporte si su uso se hubiese limitado a las reservas petrolíferas entonces conocidas, toda vez que, durante las primeras décadas de la era del automóvil y del avión, los yacimientos petrolíferos conocidos, utilizados al ritmo actual, se habrían agotado en dos lustros. Aunque en estas materias es prudente escuchar la opinión de los expertos en ciencias naturales, en la mayoría de los casos habrían sido nefastos los científicos si se hubieran hallado investidos del poder suficiente para imponer su criterio en cuestiones económicas.

7. Previsión individual y colectiva

La dialéctica que de modo más espectacular ha persuadido a la gente de que es necesario acudir a una dirección centralizada cuando se trata de la conservación de los recursos naturales, parte del supuesto de que la sociedad supera al individuo en interés y conocimiento de lo que en el porvenir acontecerá, y que la conservación de ciertos bienes de la naturaleza plantea cuestio-

nes distintas de las que suscitan la adopción de las medidas relativas a los fenómenos que en el futuro han de registrarse.

Las implicaciones del supuesto según el cual la comunidad tiene un interés mayor que los individuos en proveer para el futuro rebasan el tema de la conservación de los recursos naturales. Lo que se debate no es simplemente que ciertas necesidades futuras, tales como la seguridad o la defensa, hayan de quedar en su conjunto únicamente al cuidado de la comunidad. Además, se presupone que la sociedad dedicaría, en términos generales, mayor proporción de recursos a constituir reservas para el futuro de los que las decisiones individuales por separado conseguirían. O, como a menudo se afirma: la comunidad valora en más las necesidades futuras (o las descuenta a un tipo de interés más bajo) que los individuos. Si el argumento fuera válido, la planificación centralizada de la mayoría de las actividades económicas quedaría justificada. Pero es incuestionable que en apoyo de esta tesis nada puede aducirse, salvo el propio juicio arbitrario de quienes la defienden.

En una sociedad libre, las mismas razones concurren para apartar al individuo de cuanto implique adoptar medidas en relación con lo que acaecerá en el futuro, que para deplorar el hecho de que las generaciones que nos procedieron debieran haber realizado mayores reservas de las que hicieron. El argumento no adquiere mayor consistencia cuando se rearguye que, habida cuenta que el Estado puede obtener dinero a un tipo de interés más reducido, se halla en mejor situación para proveer a las futuras necesidades. Es falaz razonar así, porque las ventajas de que a este respecto disponen los poderes públicos descansan única y exclusivamente sobre el hecho de que el riesgo del fracaso de sus inversiones no lo asume el gobernante, sino el contribuyente; además, el riesgo no es menor en cuanto se refiere al juicio que merece una inversión determinada. Ahora bien, comoquiera que el Estado puede resarcirse mediante las exacciones fiscales del fa-

llido provecho esperado de la inversión desacertada, considerando tan solo el interés realmente abonado por el capital utilizado, el argumento opera, de hecho, más bien en contra que a favor de las inversiones estatales.

El supuesto de que el gobernante dispone de mayores conocimientos en este orden de cosas plantea un problema más complejo. No se puede negar la existencia de ciertos hechos concernientes a los posibles procesos de desarrollo futuros que los poderes públicos se hallan en mejores condiciones de conocer que los propietarios individuales de los recursos naturales. Algunos de los logros más recientes de la ciencia ilustran este punto. Siempre existirá, sin embargo, un caudal mucho más grande de conocimientos respecto a las circunstancias particulares que se deben tener en cuenta en decisiones relativas a recursos individuales y que nunca pueden quedar concentrados en una autoridad única. Así, si es cierto que el gobernante conoce ciertos fenómenos sabidos por pocas personas, también es verdad que por fuerza ha de ignorar un número todavía mayor de hechos de importancia que los demás conocen. Tan solo es posible reunir la suma de conocimientos relevantes en relación con un problema concreto si se divulgan las informaciones genéricas de que dispone la autoridad, pero no centralizando todo el conocimiento particular poseído por los individuos. No cabe invocar ni un solo caso en el que la autoridad pueda poseer un conocimiento más completo de todos los hechos que pueden influir en una determinada decisión; y mientras es posible informar a los propietarios de recursos particulares y tenerlos al corriente de las circunstancias más generales a considerar, no cabe imaginar que la autoridad tenga noticia de todos los hechos particulares conocidos por los individuos.

La tesis anterior se perfila con más claridad cuando se plantea el problema de determinar el ritmo de consumo de reservas de recursos tales como los yacimientos de minerales. Una decisión

inteligente presupone la estimación racional del curso futuro de los precios de los materiales en cuestión, y ello, a su vez, depende de previsiones técnicas y económicas que el pequeño propietario individual no se halla, habitualmente, en posición adecuada para lograr de un modo inteligente. Esto no significa, sin embargo, que el mercado deje de inducir a la gente a que actúe como si explícitamente tuviese en cuenta tales consideraciones; tampoco significa que tales decisiones no deban ser dejadas a su cuidado, ya que solo el particular conoce algunas de las circunstancias determinantes de la presente utilidad de un yacimiento específico. Aunque sea poco lo que sepa acerca de los futuros desarrollos, sus decisiones estarán influidas por el conocimiento de otros que se preocupan de ponderar esas probabilidades y que se mostrarán dispuestos a ofrecer por dichos recursos precios cuyo nivel está determinado por tales estimaciones. Si el propietario consigue ganancias más elevadas acudiendo a quienes desean conservarlo que explotando directamente el recurso específico de que se trata, procederá así. Normalmente existirá un precio potencial de venta del producto en cuestión que reflejará la estimación de todos los factores que puedan afectar a su futuro valor; la decisión resultante de comparar su valor, como activo realizable, con lo que produciría si se explotara ahora, probablemente tendrá en cuenta mayor número de conocimientos relevantes de los que pudiera prever ninguna resolución de la autoridad central.

Con frecuencia se ha comprobado que, si se trata de recursos naturales raros, la explotación monopolística permitirá probablemente extender su uso a un período más largo y que quizá sea este el único caso justificativo de que se instituyan y mantengan tales monopolios en el ámbito de la economía libre[13]. No comulgo totalmente con los que utilizan el anterior razonamiento en favor de los monopolios en cuestión, porque no estoy persuadido de que el mayor grado de conservación que el monopolio pueda comportar sea deseable desde un punto de vista social.

Ahora bien, para quienes desean un nivel más alto de conservación de recursos por suponer que el mercado habitualmente subestima las futuras necesidades, evidentemente aquellos monopolios que nacen de modo espontáneo constituyen la mejor respuesta.

8. Recursos particulares y progreso general

La mayor parte de los argumentos que se esgrimen en defensa de la conservación de los recursos descansan sencillamente en prejuicios carentes de lógica. Sus partidarios dan por supuesto que existe algo particularmente deseable respecto al flujo de servicios que un determinado producto puede proporcionar en cierto momento y que tal nivel de rendimiento debe ser mantenido en forma permanente. Aun cuando reconocen que esa política es imposible de realizar cuando se trata de los «recursos agotables», consideran calamitoso que el índice de aprovechamiento de los «recursos renovables» disminuya por debajo del nivel físico que es posible mantener. Tal es la posición que con frecuencia se adopta por lo que se refiere a la fertilidad de la tierra en general y a las disponibilidades de pesca, caza, etc.

Al objeto de hacer resaltar debidamente el punto crucial, procederemos a examinar ahora el ejemplo más ostensible de un prejuicio por el que la mayoría de la gente propende a aceptar sin crítica alguna el sofisma que encierran gran parte de los argumentos de los partidarios de la conservación. Se cree que la fertilidad del suelo ha de mantenerse en todos los casos y que debería impedirse en cualesquiera circunstancias lo que se considera «esquilmar la tierra al estilo minero». Fácilmente puede demostrarse que semejante criterio carece, por lo general, de toda base de sustentación y que el nivel a que debe mantenerse la fertilidad tiene poco que ver con el estado inicial de una concreta parcela de terreno. En efecto, esa explotación «esquilmatoria de la tierra» puede ser, en determinadas circunstancias, tan favorable, a largo

plazo, para los intereses de la comunidad como el agotamiento de ciertos recursos no renovables.

Los eriales, a menudo, tienen su origen en acumulaciones de sustancias orgánicas con un grado de fertilidad tal que, una vez que la tierra es roturada y puesta en cultivo, solo puede mantenerse a un costo que excede de los beneficios. Mientras en determinadas circunstancias puede convenir la revigorización de la fertilidad de una tierra enriqueciéndola artificialmente hasta un nivel tal que lo anualmente invertido se recobre al incrementarse su rendimiento, en otros casos será deseable el descenso de fertilidad hasta el nivel en que las inversiones continúen siendo rentables. En algunas circunstancias, esto puede significar que resulte antieconómico pretender un cultivo permanente y que, una vez que la fertilidad natural acumulada se ha agotado, la tierra debe abandonarse, porque, dadas las condiciones geográficas o climáticas, no se puede mantener el cultivo en forma ventajosa.

Consumir de una vez para siempre un libre don de la naturaleza no constituye, en tales casos, mayor despilfarro o hecho más censurable que la análoga explotación de un recurso agotable. Es posible que la transformación duradera de las características de un erial provoque otros efectos conocidos o probables que deben tenerse en cuenta, como, por ejemplo, si como resultado de un cultivo temporal dicha tierra pierde propiedades o potencialidades que poseía antes y que podrían haberse utilizado con propósitos distintos. Ahora bien, ello constituye un problema distinto y que no nos concierne. A nosotros nos interesa únicamente examinar la creencia de que el manantial de servicios provenientes de un recurso natural debe mantenerse siempre al máximo nivel posible. Tal afirmación puede ser accidentalmente válida en un caso particular, pero nunca haciendo referencia a los atributos de un determinado lote de tierra o a cualquier otra clase de bienes.

Tales recursos, como la mayoría del capital o patrimonio social, tienen la propiedad de ser susceptibles de agotamiento, y, si queremos mantener o incrementar nuestros ingresos, debemos reponer los consumidos con otros nuevos que contribuyan, por lo menos, en igual medida al ingreso futuro. Pero esto no significa que esos recursos deban conservarse como tales o reemplazarse por otros de la misma clase o incluso que el monto total de recursos naturales haya de ser mantenido intacto. Tanto desde el punto de vista individual como social, cualquier producto representa justamente una partida de nuestras disponibilidades totales de recursos agotables, y nuestro problema no consiste en conservar esa masa patrimonial en una forma determinada, sino en mantenerla de manera que permita la contribución más conveniente al ingreso total. La existencia de un recurso específico significa meramente que, mientras dure su contribución temporal a nuestro ingreso, nos ayudará en la tarea de crear otros nuevos que análogamente nos servirán en el futuro. Normalmente, ello no supone que hayamos de sustituir cualquier recurso con otro de la misma especie. Una de las consideraciones que debemos tener muy presentes es que, si un tipo de bienes escasea, los productos que de él dependan serán también más escasos en el futuro. La previsible elevación de precios de determinados productos, consecuente con la creciente escasez de un recurso natural, será ciertamente uno de los factores determinantes del volumen de inversión que se dedicará a conservar tal género de bienes[14].

Quizá la mejor manera de concretar el punto de vista principal sea afirmar que todos los esfuerzos en pro de la conservación de recursos significan una inversión y, por lo tanto, deben ser ponderados precisamente con criterio igual a las demás inversiones[15]. No hay nada mejor, para preservar los recursos naturales, que convertirlos en el más deseable objeto de inversión para el equipo y la capacidad de creación de la mente humana; por ello, siempre que la sociedad prevea el agotamiento de determinados

recursos y canalice sus inversiones de tal manera que los ingresos totales se hallen en consonancia con los fondos disponibles para inversión, no hay razones económicas para el mantenimiento de la especie que sea de recursos. Aumentar la inversión para la conservación de un específico recurso natural hasta un punto tal que las utilidades producidas no guarden relación con lo que el capital en cuestión rentaría dándole aplicación distinta reduciría el ingreso futuro por debajo de lo que de otro modo ocurriría. Se ha dicho con acierto que cuando «el partidario de la conservación de los recursos nos apremia a realizar una mayor provisión para el futuro, de hecho nos impulsa a reducir las reservas de que dispondrá la posteridad»[16].

9. Diversiones públicas y defensa de la naturaleza

Aun cuando la mayoría de los argumentos aducidos en favor del control estatal de la actividad privada —en orden a conseguir que los recursos naturales sean conservados— carecen de rigor dialéctico y resultan de escasa utilidad, salvo en lo atinente a facilitar a la gente información y mayores conocimientos sobre la materia, la situación cambia cuando el propósito es crear lugares de esparcimiento u oportunidades para el recreo de los sentidos, conservar bellezas naturales, parajes históricos o centros de investigación científica, etc. El tipo de servicios que tales comodidades proporcionan permiten con frecuencia al beneficiario obtener ventajas gratuitas, y la extensión de los terrenos habitualmente requeridos hace de todos estos menesteres un campo apropiado para el esfuerzo colectivo.

El caso de los parques nacionales, el de los patrimonios convertidos en las denominadas reservas naturales, etc., equivale al de los esparcimientos y comodidades de esta clase que las municipalidades proporcionan en menor escala. Mucho cabría decir con respecto a la posibilidad de que organizaciones de tipo voluntario colaboren en estas tareas, como ocurre con el *National Trust* en Gran Bretaña, evitando la intervención coactiva de la

autoridad. Ahora bien, nada puede objetarse a que los poderes públicos faciliten tales ventajas y comodidades destinando al efecto bienes del patrimonio estatal o adquiridos mediante fondos procedentes de las exacciones fiscales e incluso acudiendo a la expropiación forzosa; pero en todos estos casos la colectividad ha de otorgar su consentimiento conociendo el costo real que impliquen, sin ignorar que al adoptar su decisión ha prescindido de otras soluciones posibles y, en fin, que no se trataba de un único objetivo apetecible, sino que también se podían atender otras necesidades. Si, en efecto, los contribuyentes tienen exacto conocimiento de los gastos que todo ello provoca y en definitiva son quienes deciden, no es preciso, en términos generales, insistir más sobre estos temas.

CAPÍTULO XXIV

Instrucción pública e investigación científica

> Confiar la instrucción pública al Estado es una maquinación aviesa tendente a moldear la mente humana de tal manera que no exista la menor diferencia de un individuo a otro; el molde utilizado a tal efecto es el más grato al régimen político imperante, ya se trate de una monarquía, una teocracia, una aristocracia, o bien a la opinión pública del momento; en la medida en que tal cometido se realiza con acierto y eficacia, queda entronizado un despotismo sobre la inteligencia de los humanos que más tarde, por natural evolución, somete a su imperio el cuerpo mismo de la gente.
>
> J. S. Mill[1]

Los derechos de la infancia

Disponer de un amplio caudal de conocimientos básicos para la adecuada preparación cultural constituye, sin duda, el supremo bien que es dable alcanzar a cambio de un precio; pero es lo cierto que, a menudo, quienes no lo poseen son incapaces de percatarse de su indudable utilidad. Y lo que es más todavía, el acceso a la fuente del acervo de conocimientos indispensables para el funcionamiento de las modernas sociedades presupone el dominio de ciertas técnicas, y singularmente la de leer, que el

hombre ha de poseer antes de hallarse en condiciones de enjuiciar con acierto aquello que puede serie útil. Aunque una gran parte de la dialéctica que empleamos en favor de la libertad se basa en el supuesto de que la competencia es uno de los medios más eficaces de que disponemos para divulgar los conocimientos —toda vez que quienes se hallan sumidos en la ignorancia no advierten cuán importante es emanciparse de tal servidumbre—, lo cierto es que se puede extender más el ámbito de la enseñanza mediante la acción deliberada. La ignorancia constituye, en muchas ocasiones, el principal obstáculo para canalizar el esfuerzo de cada individuo de tal suerte que proporcione a los demás los máximos beneficios; y, por otra parte, no cabe duda que poderosas razones aconsejan —en interés de la propia sociedad— se facilite instrucción incluso a los que se muestran poco inclinados a aprender o a realizar a tal efecto algún sacrificio. Tales motivaciones se hacen singularmente imperiosas cuando se trata de adolescentes, pero no por ello, en una buena parte, son de menor aplicación a los adultos.

En el caso de la población infantil, resulta obligado advertir que, como es lógico, no ha de operar un sistema de libertad ilimitada, ya que no son seres plenamente responsables de sus actos. Aun cuando, en términos generales, el interés de los mismos niños exige que el cuidado de su bienestar, tanto corporal como mental, corresponda a sus padres o tutores, tal circunstancia en modo alguno significa que gocen de omnímodo poder para tratarles a su antojo. El resto de los miembros de la sociedad tienen también indudable interés en el bienestar de la población infantil. Los motivos para exigir de padres o tutores que faciliten a cuantos se hallan sometidos a su potestad un mínimo de educación, aparecen perfectamente claros[2].

Las razones que militan en el seno de la sociedad contemporánea a favor de la enseñanza elemental obligatoria ofrecen una doble vertiente. En un sentido, es evidente que correremos me-

nores riesgos y, en general, resultará más beneficioso el actuar de nuestros conciudadanos si determinadas creencias y conocimientos fundamentales son compartidos por cuantos integran la comunidad. En otro aspecto, cuando una parte de la población es analfabeta, las instituciones democráticas no funcionan de modo normal, salvo en un sector muy reducido del país[3].

Es importante advertir que generalizar la instrucción pública no depende de manera principal, ni menos de modo exclusivo, de difundir mayores conocimientos entre la gente. Es necesario que ciertos módulos valorativos sean aceptados por los más; y si bien insistir excesivamente sobre tal conveniencia puede provocar repercusiones hostiles a la filosofía liberal, es indudable que la coexistencia pacífica se convertiría en una entelequia sin la coincidencia en tales principios. En los países consolidados, en los que predomina la población indígena, el problema reviste menor trascendencia; pero existen casos —como el de los Estados Unidos en la época de las grandes inmigraciones— en que pueden agudizarse en extremo. No puede negarse que, si los Estados Unidos no hubieran implantado, utilizando su sistema de escuelas públicas, una deliberada política de «americanismo», se habrían visto obligados a afrontar problemas harto complejos y no hubieran llegado a ser el «crisol de pueblos» por antonomasia.

La circunstancia de que la instrucción haya de ajustarse a predeterminados módulos valorativos entraña, sin embargo, reales peligros para cualquier método pedagógico de carácter público. En este orden de cosas, es forzoso admitir que la mayoría de los liberales decimonónicos, de modo harto ingenuo, pusieron excesiva confianza en los logros que podrían derivarse de la mera extensión del nivel de cultura. Partiendo de su liberalismo racionalista, defendieron, en distintas ocasiones, la conveniencia de implantar la enseñanza obligatoria, dando por supuesto que bastaría con difundir el saber para que se solucionaran automáticamente los más importantes problemas, y como si fuera suficiente

inculcar a las masas aquel mínimo de conocimientos que el hombre instruido posee para que comenzara una nueva etapa en la «batalla contra la ignorancia». No existen razones que induzcan a pensar que, si los superiores conocimientos que algunos poseen llegaran a ser de dominio general, mejoraría la suerte de la sociedad. Tanto la formación cultural como la ignorancia son conceptos relativos, y existen pocos motivos para pensar que la desaparición de la diferencia que existe en el orden intelectual, en un momento determinado, entre los individuos más instruidos y los que disponen de menor preparación, pueda repercutir de modo tan decisivo en el carácter de la sociedad.

2. La educación y el Estado

Aun dando por supuesto que la implantación de la instrucción pública con carácter obligatorio fuera lo procedente, suscítanse estos trascendentales temas: ¿Cómo se sufragarán los gastos que tal tipo de enseñanza requiere; qué mínimo de instrucción ha de facilitarse a cuantos integran la comunidad; a qué método acudir para seleccionar los que merezcan recibir una preparación cultural superior; y a quién incumbe soportar su costo? No hay duda que la implantación de la instrucción pública obligatoria implica que los gastos que comporta —excesivos para determinados grupos familiares— han de ser sufragados con cargo al erario. Pero con ello no se ha dado respuesta a todos los interrogantes, pues queda por decidir cuál sea el mínimo de instrucción a facilitar gratuitamente y cuál el método adecuado que permita alcanzar la meta. Es un hecho que, históricamente, la creación de escuelas a ritmo cada vez mayor por parte del Estado precedió a la implantación de la enseñanza obligatoria. Las iniciales disposiciones dictadas al efecto en la Prusia de comienzos del siglo XVIII tan solo se aplicaron, de hecho, a las comarcas dotadas ya de escuelas por las autoridades. Es innegable que tal circunstancia facilitó en alto grado el proceso de convertir en general la enseñanza. Implantar el sistema con carácter obligatorio se convierte en difícil

tarea si la gente no se halla familiarizada con el mismo ni aprecia suficientemente sus ventajas. Ahora bien, de lo anterior no se infiere en absoluto que, no ya en el caso de la instrucción obligatoria, pero ni siquiera tratándose de enseñanzas que el Estado sufraga directamente, sea de su incumbencia regir las instituciones culturales creadas con tal finalidad.

Es interesante constatar cómo el primer sistema eficaz —que combinó la enseñanza obligatoria con la reglamentación de las instituciones pedagógicas por los poderes públicos— fue articulado por Wilhelm van Humboldt —uno de los más eminentes paladines de la libertad individual— tan solo quince años más tarde de haber mantenido la opinión de que la instrucción pública era nociva puesto que impedía alcanzar múltiples realizaciones e innecesaria por cuanto un país libre no requiere la existencia de organismos educacionales de carácter estatal. «Se me antoja —dijo— que los temas pedagógicos radican en el exterior de la esfera en que ha de confinarse la actuación política»[4]. Los compromisos contraídos por Prusia durante las guerras napoleónicas y las necesidades de la defensa nacional le indujeron a modificar su criterio inicial. La aspiración relativa a que «la personalidad individual ha de proyectarse hacia la variedad», tema inspirador de sus primeros trabajos, pasó a segundo plano cuando el deseo de un poderoso Estado sólidamente organizado impulsó a Humboldt a montar, durante los últimos años de su existencia, un sistema de educación que ha sido el modelo utilizado por el resto del mundo. Sería inútil negar que el alto nivel de instrucción alcanzado en Prusia constituyó la principal causa de su rápido auge económico y más tarde el de toda Alemania. Sin embargo, podemos preguntarnos si tal éxito no requirió un precio demasiado alto. El papel desempeñado por Prusia a lo largo de los años posteriores nos llena de dudas acerca de si los tan alabados sistemas pedagógicos prusianos fueron en realidad beneficiosos

para el mundo, e incluso si no resultaron nocivos para la misma Prusia.

La magnitud de facultades que el sistema de educación altamente centralizado y por completo sometido al poder público otorga sobre la mente humana debería hacernos cautelosos hasta el extremo, antes de permitir la instauración, con apremios, del sistema. En cierta medida, los razonamientos que justifican el establecimiento de la enseñanza obligatoria exigen, al propio tiempo, que decida la autoridad, al menos en parte, cuál sea el plan pedagógico a seguir. Como ya hemos indicado, pueden existir poderosas razones que induzcan al gobernante a facilitar un fondo cultural común a todos los ciudadanos. Ello no obstante, conviene no olvidar que la implantación de las atinentes medidas pedagógicas ha dado origen a cuestiones tan intrincadas como la segregación de los negros en los Estados Unidos o las relacionadas con la convivencia de las minorías religiosas o étnicas, que se hallan estrechamente enlazadas con el control ejercido por el Estado sobre la difusión de la cultura. En los Estados multinacionales, la cuestión de a quién compete gobernar y regir el sistema escolar tiende a convertirse, sin la menor duda, en la causa más grave de fricción entre las distintas nacionalidades. Cuantos fueron testigos del anterior fenómeno en países como, por ejemplo, la vieja Austria-Hungría, aprecian mejor la razón que asiste a quienes estiman preferible que algunos niños carezcan de educación *formal*, si con ello se evitan las luchas sangrientas por el control de los métodos pedagógicos[5].

Incluso en Estados étnicamente homogéneos concurren poderosas razones que advierten cuán peligroso resulta ver implantado el dominio estatal en los métodos educativos si al propio tiempo tienen el carácter de públicas la mayoría de las escuelas frecuentadas por la gran masa. Ni aun suponiendo que la pedagogía fuera una ciencia capaz de señalar el mejor procedimiento para alcanzar determinados objetivos, sería deseable que los sis-

temas más modernos se aplicasen universalmente con exclusión de cualesquiera otros, y menos todavía que las metas propuestas fueran uniformes. Son harto escasas, por lo demás, las cuestiones planteadas por la instrucción que merezcan el calificativo de científicas, en el sentido de que sea posible dilucidarlas acudiendo a criterios objetivos. En su mayor parte implican juicios valorativos o, al menos, se trata de cuestiones en las que se impone el parecer de ciertas personas tan solo porque demostraron su suficiencia en otras materias. La simple posibilidad de que al instaurar un sistema general de educación, controlado por la autoridad, quede la enseñanza elemental, a su vez, sometida a directrices que determinados teóricos señalan —teóricos que se consideran en posesión de la adecuada solución científica a los problemas indicados, como ocurrió en gran medida a lo largo de las tres últimas décadas en los Estados Unidos—, debería bastar para ponernos en guardia contra los riesgos que entraña someter el sistema educacional en su conjunto a una dirección centralizada.

3. Financiación y gestión estatal de la educación

En realidad, cuanto más valoremos la influencia que la instrucción ejerce sobre la mente humana, más deberíamos percatarnos de los graves riesgos que implica entregar estas materias al cuidado exclusivo del gobernante. Ahora bien, aun cuando no creyéramos que la posesión de conocimientos derrame tantos beneficios sobre el género humano como pensaban la mayoría de los liberales racionalistas del siglo XIX, la mera constatación de la existencia de ese poder debería conducirnos a sentar conclusiones casi del todo opuestas a las de aquellos pensadores. Y si en nuestros días una de las razones que aconseja introducir toda la posible variedad de sistemas consiste en lo poco que conocemos respecto al resultado de los diferentes métodos pedagógicos, la dialéctica a favor de la variedad quedará altamente fortalecida si, por el contrario, domináramos más la técnica que conduce a la

obtención de logros determinados, circunstancia que no es imposible se produzca en un lapso de tiempo relativamente corto.

En la esfera de los métodos educacionales, más quizá que en cualquier otra, el peligro mayor para la libertad deriva de que sea capaz de dotarnos, en plazo breve, de técnicas más poderosas que las hasta hoy conocidas y que permitan moldear a nuestro antojo la mente humana. Ahora bien, disponer de conocimientos que hagan posible transformar los seres humanos mediante el control de las relaciones de causalidad que rigen su ulterior desarrollo —aun cuando dé paso a una tentación que horroriza— no implica necesariamente la mejora del individuo en un grado mayor del que hubiere alcanzado liberándole de toda tutela. Es harto dudoso que sea bueno lanzarse a producir aquellos tipos humanos que cualquier jerarca estimara ser los más útiles a la colectividad. En modo alguno es improbable que el problema de la máxima trascendencia a abordar en este orden de cosas no consista, dentro de poco, en cómo impedir que nadie utilice los poderosos medios técnicos a nuestro alcance, tentación que son incapaces de dominar quienes ni siquiera dudan que, esclavizando a los demás, se obtienen mayores logros que si son libres para decidir su propio destino. No ha de transcurrir un tiempo excesivo sin que la gente se convenza de que la solución radica en despojar a la autoridad de sus poderes en el ámbito de la instrucción y convertirla en el protector incorruptible ante la amenaza que pesa sobre el género humano si alguien pretendiera acudir a los métodos técnicos antes aludidos.

En la actualidad no es ya que las razones que militan en contra de mantener bajo control estatal la organización escolar aparezcan más sólidas que nunca, sino que se han desvanecido prácticamente los argumentos que, en el pasado, pudieran aducirse a favor. Lo que entonces pudo ser verdad, ha dejado de serio ahora cuando las tradiciones e instituciones culturales se hallan firme y universalmente establecidas, permitiendo, por otra parte, los

modernos sistemas de transporte suprimir la mayoría de las dificultades que la distancia suscitaba. Ni la enseñanza debe ser financiada exclusivamente con cargo al erario, ni el presupuesto del Estado ha de ser la única fuente para su sostén. Como ha demostrado el profesor Milton Friedman[6], sería posible en nuestra época sufragar el coste de la instrucción con cargo a los ingresos públicos sin mantener escuelas estatales, con solo facilitar a los padres bonos que, cubriendo el importe de los gastos que implicara la educación de cada adolescente, pudieran ser entregados en los establecimientos escolares de su elección. Todavía sería conveniente que los poderes públicos rigieran las escuelas de las pocas comunidades aisladas donde el número de niños es escaso (y el coste medio de la enseñanza, por lo tanto, demasiado alto), para que las instituciones escolares privadas puedan funcionar debidamente. Ahora bien, en cuanto a la gran mayoría de la población, no cabe la menor duda de que se podría confiar la entera organización y dirección de la educación al esfuerzo privado, debiendo atender el Estado tan solo los costos fundamentales, asegurando al propio tiempo un nivel medio en cuantos establecimientos escolares operara el sistema de bonos antes mencionado. Constituiría otra ventaja de esta fórmula el que los padres no habrían de verse ante la alternativa o de optar por el tipo de enseñanza que el Estado proporciona, o sufragar por su cuenta todo el costo de una instrucción diferente y bastante más cara. En el supuesto de que los padres acudieran a un establecimiento escolar excepcional, sería de su incumbencia sufragar el coste adicional.

4. Educación e igualdad

Cuál sea el grado de instrucción que deba facilitarse a la generalidad de la gente con cargo al erario y quiénes han de gozar del privilegio de rebasar aquel mínimo plantea una cuestión bastante más espinosa y de difícil solución. Es innegable que las personas en condiciones de contribuir mejor a las necesidades comunes

habrán aumentado debido a los estudios superiores recibidos —circunstancia que justifica el gasto—, pero en relación con la población, siempre serán exigua minoría. Es igualmente cierto que nadie conoce el método infalible para indicar quiénes, entre los jóvenes escolares, van a derivar mayores beneficios al ver ampliados sus estudios. Y sea cual fuere el método a que acudamos, será inevitable que muchos de los que realizaron estudios superiores disfruten más tarde unas ventajas materiales que sus conciudadanos no conocerán, por el simple hecho de que alguien estimó que valía la pena invertir más en su preparación intelectual, pero no porque el seleccionado fuera más inteligente o hubiera realizado un esfuerzo mayor.

No nos detendremos a examinar el grado de instrucción que debe proporcionarse a todos, ni qué período de escolaridad sea el más aconsejable. El criterio a adoptar guarda relación con la concurrencia de determinadas circunstancias, tales como la riqueza de la comunidad, las características de su economía e incluso las condiciones climáticas a que se hallen sometidos los propios escolares. En los países en que se ha alcanzado un determinado nivel de bienestar, no se trata, por lo general, de precisar la clase de estudios que incrementen en definitiva la capacidad productora de los jóvenes escolares, sino más bien de averiguar la mejor manera de emplear el tiempo de que disponen los niños para sus juegos, al objeto de que más tarde, cuando llegue el momento de ganarse la vida, les sean más útiles las enseñanzas recibidas.

La cuestión más importante, en realidad, se centra en descubrir el método idóneo para seleccionar entre la masa escolar aquellos muchachos que merezcan ver prolongados sus estudios más allá del límite fijado para la generalidad. Comoquiera que el costo que lleva consigo un período de escolaridad prolongado —no solo en cuanto a los medios materiales requeridos, sino todavía más en relación con los propios recursos humanos disponibles— es tan considerable, incluso para los países ricos, resulta

que la aspiración de facilitar a un gran sector de la población estudios superiores se halla en constante conflicto, en cierta medida, con el deseo de alargar la vida escolar del resto de la gente. También parece lógico que una sociedad que desea obtener de las cantidades que puede destinar a la enseñanza el máximo rendimiento habrá de asignar sumas mayores a aquella élite, comparativamente pequeña, dedicada a altos estudios[7], y tal supuesto hoy equivaldría precisamente no a prolongar el período educativo de la mayoría, sino a ampliar el núcleo de la población dedicado a los estudios superiores. Ahora bien, cuando la instrucción pública es una función estatal, todo ello resulta impracticable en una democracia, y ni siquiera sería deseable que incumbiera a los gobernantes la misión de seleccionar a los escolares dignos a su juicio de profundizar en sus estudios.

Como acontece también en las demás actividades humanas, los motivos que aconsejan otorgar subsidios a quienes realizan estudios superiores (lo mismo que cuando se trata de la pura investigación) no se basan en la utilidad que reportan al beneficiario, sino en las ventajas que, a la larga, obtiene la comunidad. Resulta ociosa, por tanto, la dialéctica empleada en la concesión de subsidios a cualquier clase de enseñanza vocacional, en la que la mayor competencia adquirida quede reflejada de inmediato en su mayor capacidad de obtener ingresos, ya que esa circunstancia constituirá en cierto modo un índice suficiente respecto de la conveniencia de llevar a cabo inversiones en enseñanzas de este tipo. La mayor parte del aumento de ingresos que proporcionan las ocupaciones que requieren tales conocimientos no es otra cosa que la recuperación, mediante tal rendimiento, del capital en su día invertido. En esta materia, quizá fuera lo mejor que aquellos que más esperanzas ofrecen de proporcionar un rendimiento mayor recibieran la ayuda en calidad de anticipo reintegrable en su día con cargo a sus incrementados ingresos, si bien es innega-

ble que organizar tal sistema implicaría vencer incontables dificultades que en la práctica habrían de surgir[8].

La situación es diferente cuando el costo de la instrucción superior no supone, en la mayoría de los casos, que los individuos que obtuvieron una preparación más completa hayan de recibir mayores emolumentos por los servicios profesionales que prestan al público (como ocurre con médicos, abogados, ingenieros, etc.), puesto que el objetivo, a la larga, es una mayor divulgación y aumento del saber, que repercute sobre toda la comunidad. El beneficio que a la colectividad le proporcionan científicos y estudiosos no guarda relación con los emolumentos percibidos por los servicios que particularmente proporcionan, pues muchos de sus logros repercutirán gratuitamente sobre todas las gentes. En consecuencia, existen poderosos motivos que inducen a facilitar ayuda a algunos de los que parecen mejor dotados y que desean proseguir con verdadera ansiedad cultivando determinadas disciplinas.

Ello no quiere decir que cuantos se hallan intelectualmente dotados para ampliar sus estudios y superar su preparación tengan derecho a la correspondiente ayuda. La circunstancia de que el interés general aconseje facilitar a los más capaces la posibilidad de alcanzar la máxima formación profesional no quiere decir, en modo alguno, que todos los así dotados hayan de sacar necesariamente el mejor partido, ni que tal tipo de preparación haya de quedar circunscrito a los más inteligentes, llegando a convertirlo en el cauce normal o exclusivo para escalar las más altas posiciones. De suceder así las cosas, como hace poco alguien ha señalado, se acentuaría la división de las clases sociales, y los menos dotados quedarían en situación penosa si los más inteligentes aparecieran como triunfadores y pasaran de manera automática y deliberada a formar parte de las clases pudientes, convirtiéndose en una realidad aquella general creencia de que los seres relativamente más pobres son también los menos inteli-

gentes. Tampoco ha de olvidarse que en algunos países europeos se registra un nuevo hecho que ha adquirido enormes proporciones: la existencia de más intelectuales de los que pueden ganar su vida dignamente. No cabe mayor peligro para la estabilidad política de un país que la existencia de un auténtico proletariado intelectual sin oportunidades para emplear el acervo de sus conocimientos.

El deseo de proporcionar estudios superiores nos obliga a resolver la cuestión previa de cómo seleccionar a unos beneficiarios que, dada su juventud, no hay manera de saber con absoluta certeza si en definitiva obtendrán mayores provechos de unos estudios que les darán, a su vez, la posibilidad de obtener ingresos superiores que sus demás compañeros; y para que la inversión que ha de hacerse a dichos efectos esté justificada, ha de realizarse la selección de tal forma que, en su conjunto, sean realmente los más calificados para la consecución de los más elevados ingresos. Ahora bien, como es inevitable que alguien soporte los costos que tales estudios originan, siempre resultará que los beneficiarios, en realidad, gozan de unas ventajas «no ganadas».

5. Problemas que suscita la enseñanza superior

Las dificultades que ofrece el problema que nos ocupa han aumentado en los últimos tiempos de modo extraordinario, hasta el extremo de hacerlo prácticamente insoluble, como consecuencia del auge que —con la pretensión de suprimir la desigualdad entre los individuos— ha experimentado la función estatal en materia de enseñanza. Aun cuando existen razones en favor de dar, a quienes parecen más capacitados para obtener el adecuado provecho, una instrucción lo más completa posible, la prepotencia del gobernante en el ámbito educativo se ha orientado, en gran medida, a proporcionar las mismas facilidades a todos, lo que es bastante distinto. A pesar de que los partidarios de la igualdad rechazan constantemente la imputación de que su deseo es implantar cualquier mecanismo de carácter igualitario

que prive a algunos individuos sobresalientes de las ventajas que en el ámbito de la instrucción no todos pueden disfrutar, es lo cierto que el pensamiento dominante en la materia es el que dejamos expuesto. El texto que de modo más explícito y categórico arguye en pro de esas tendencias se encuentra en *Equality*, de R. H. Tawney. El autor de este opúsculo, que tanta influencia ha ejercido, afirma que sería injusto «invertir menos en la instrucción de los torpes que en la de los inteligentes»[9]. Ahora bien, en cierta medida, las dos aspiraciones en conflicto, la de conceder idéntica oportunidad a todos y la de dar mayores facilidades a los más capaces (lo que, como sabemos, tiene poco que ver con el mérito en sentido moral) han llegado a confundirse en todas las latitudes.

En la esfera de la instrucción pública con cargo al presupuesto debe prevalecer la pretensión de que sean todos tratados igualmente. Ahora bien, cuando la afirmación forma parte de la dialéctica esgrimida contra la concesión de cualquier ventaja a los más dotados, en realidad se propugna que la ayuda recibida por no importa qué adolescente ha de extenderse a los restantes. Extremando la lógica, implicaría que no debe gastarse en la instrucción de ningún niño más de lo que en realidad se invierta en la de cada niño. Este modo de razonar es un poderoso argumento contra la intervención del Estado en materia de enseñanza más allá del grado elemental que todos han de recibir y en favor de que el cuidado de los estudios superiores corresponda a los particulares.

De todos modos, la circunstancia de que hubiera que fijar un límite a los que disfrutan de ciertas ventajas en modo alguno ha de significar que corresponda al jerarca la facultad exclusiva de realizar también la selección. No es nada probable que reservar a la autoridad tal poder decisorio implicara, a la larga, una mejora en los niveles de cultura, ni tampoco que diera origen a unas condiciones sociales más satisfactorias o justas de las que en otro

caso se registrarían. En primer término, hay que señalar, de modo inequívoco, que ninguna autoridad centralizada ha de hallarse investida de poder bastante para decidir con exclusividad acerca de la clase de instrucción a facilitar a la gente ni de las sumas a invertir en los estudios superiores o en este o aquel tipo de enseñanza. En una sociedad libre no existe, no puede existir, un módulo único que permita dilucidar la relativa importancia de los distintos objetivos o la conveniencia de aplicar este o aquel método. Probablemente, no existirá otro campo de la actividad humana, como el de la pedagogía, donde sea tan trascendental disponer de soluciones alternativas, puesto que, en definitiva, se trata de adiestrar a la joven generación para que se enfrente con un mundo en mutación constante.

Si hemos de decidir con arreglo a justicia, es conveniente dejar sentado con toda precisión que quienes «merecen», en interés de la colectividad, disfrutar de un más alto nivel de conocimientos no son precisamente los que mayor mérito tienen contraído con arreglo a su esfuerzo y sacrificio personal. Las dotes naturales y la mayor capacidad intelectual constituyen «ventajas tan injustas» como pueden serio las circunstancias que nos rodean o el medio en que se nace; pero, en cambio, limitar los beneficios que obtienen aquellos cuyas aptitudes nos parecen firme garantía de que aprovecharán mejor la ampliación de sus estudios, más bien aumenta que disminuye la discordancia existente entre la posición económica de los individuos y sus méritos personales.

La pretensión de eliminar los factores que influyen en la vida del individuo —y que deriva del deseo de servir a la «justicia social»— solo se logra, tanto si se trata de la enseñanza como de cualquier otra actividad, suprimiendo todas las oportunidades que se ofrecen a la gente no sujeta a riguroso y deliberado control. Ahora bien, el progreso de la civilización depende, en notable medida, de la mejor utilización que cada uno haga de las circunstancias que le depara la vida y también del empleo acertado

de las ventajas, prácticamente imprevisibles, que cierta clase de conocimientos ante los eventos futuros confieren a determinado sujeto sobre los demás.

Por dignos de los que sean quienes, impulsados por móviles de justicia, ansían que todos inicien su vida en igualdad de oportunidades, se trata de un ideal totalmente inalcanzable. Y, lo que es todavía más grave, la pretensión de que se ha convertido en realidad, o bien que nos hallamos muy cerca de la meta, implica tan solo que la situación empeorará para los menos afortunados. Aunque es cierto que concurren toda suerte de motivaciones que obligan a remover los obstáculos que las instituciones sociales hoy existentes interponen en el camino de algunos individuos, no es posible, ni tampoco deseable, realizar lo necesario para que todos inicien la vida disponiendo de las mismas posibilidades, si se advierte que la finalidad solo se logra despojando a algunos de ciertos medios que no es posible conceder a todos. Cuando propugnamos que las oportunidades para todos alcancen el mayor volumen posible, en realidad reducimos las de los más, habida cuenta que impedimos superen las de los menos afortunados. Aspirar a que el punto de partida sea el mismo para todos los que residen en un determinado país es, para el progreso de la civilización, como si sostuviéramos que análoga igualdad debería haberse garantizado a quienes iniciaron su vida en épocas distintas o en diferentes lugares.

En interés de la propia colectividad, convendría, sin duda, que algunos individuos que han demostrado poseer una capacidad excepcional para los estudios o la pura investigación dispusieran de medios para seguir su vocación con independencia de la posición económica de su núcleo familiar. Ahora bien, tal circunstancia no confiere derechos a nadie, ni significa que tan solo aquellos cuya capacidad sobresaliente quede comprobada disfruten de tal oportunidad, o bien que se reconozca el privilegio sin

dar, al propio tiempo, idéntica facilidad a cuantos sean capaces de someterse con éxito a las mismas pruebas.

No todas las cualidades que permiten a un individuo contribuir a lograr determinadas realizaciones pueden descubrirse sometiéndole a determinadas pruebas o exámenes, y es más importante que, cuando menos, algunos de los especialmente dotados disfruten de su oportunidad que otorgarla a todos los que demuestren que cumplen ciertos requisitos. Un vehemente deseo de saber, o la singular coincidencia de ciertas circunstancias, puede ofrecer mejores resultados que las más favorables condiciones del individuo o la concurrencia de dotes que pueden someterse a prueba; un *substratum* de conocimientos y de circunstancias, o la vocación al estudio derivada del medio ambiente familiar, contribuyen más a desarrollar las propias dotes de que nos proveyó la naturaleza. La existencia de seres que disfrutan de las ventajas de un clima familiar propicio supone para la sociedad un capital que las aspiraciones igualitarias pueden destruir, pero no utilizar sin introducir desigualdades inmerecidas. Y teniendo en cuenta que el ansia de saber es un impulso que la vida familiar, en ocasiones, provoca, existen poderosas razones para permitir a los padres que —aun a costa de sacrificios— desean asegurar una educación superior a sus hijos, lo puedan hacer incluso si se diera el caso de que dichos adolescentes lo merecieran menos que otros que carecieran de ella[10].

6. Un nuevo orden jerárquico

La pretensión de que tan solo han de recibir instrucción quienes evidenciaron, mediante pruebas, tener la capacidad requerida comporta que las personas sean clasificadas con arreglo a un baremo objetivo y que determinada opinión ha de prevalecer por doquier respecto a las personas que han de recibir los beneficios de la educación superior. Ello quiere decir que la población queda jerarquizada de tal suerte, que ocupa siempre el primer lugar el que ostenta el certificado de genio, y el último, el calificado de

retrasado mental; un orden jerárquico que todavía es peor al dar por supuesta la existencia del «mérito» y al determinar el acceso a situaciones en las que el valor de cada uno puede ser puesto de manifiesto. Cuando se aspira a realizar la justicia social a base de instaurar un sistema de enseñanza estatal, hay que recurrir, en definitiva, a que alguien determine, en términos de general aplicación, la naturaleza de los estudios superiores y, por tanto, el grado de capacidad requerida para ser elegido. El hecho, pues, de recibir la instrucción superior presupone haberla «merecido».

La circunstancia de que se acepte que los poderes públicos, en el ámbito de la enseñanza, como en otras actividades, se hallen facultados para conceder subsidios a algunos ciudadanos declarados por el propio Estado dignos del beneficio no debe interpretarse en el sentido de que tan solo los así elegidos han de tener acceso a los estudios superiores, o bien que nadie pueda facilitar a otros escolares, por motivos diversos, la ayuda del caso, para que igualmente amplían sus estudios. Existen convincentes razones a favor de la concesión de oportunidades a algunos de los miembros de los diferentes sectores que integran la población, incluso si los más sobresalientes beneficiados de cualquiera de los grupos en cuestión se nos antojaran menos calificados que algunos de los componentes de los restantes estamentos que no fueron elegidos. Por esta razón, los diferentes núcleos regionales, religiosos, profesionales o étnicos habrían de hallarse facultados para otorgar ayudas a algunos de sus miembros jóvenes, de tal forma que en el conjunto de los que reciban instrucción superior estén representadas las distintas agrupaciones con arreglo a lo que entienden debe ser objeto de los estudios superiores.

Es dudoso que una sociedad donde las oportunidades para recibir adecuada enseñanza se otorgasen siempre según la capacidad presumida fuese más tolerable para los fracasados que otra en la que la circunstancia del nacimiento desempeñase al respecto un gran papel. En Gran Bretaña, donde las reformas de los méto-

dos de instrucción llevadas a cabo en la posguerra han recorrido buena parte del camino que conduce a la implantación de un sistema basado en la capacidad presumida, las consecuencias de tales medidas son, en la actualidad, causa de preocupación. Un estudio reciente sobre la movilidad social advierte que ahora «será en las escuelas oficiales primarias donde nacerá la nueva élite, una élite en mayor grado inaccesible porque se elige por el método de *medición de la inteligencia*. El proceso de selección tiende a reforzar el prestigio de ocupaciones que gozan de alta estima dentro del *status* social y a dividir la población en sectores que muchos pueden llegar a considerar, y otros ciertamente consideran ya, tan distintos unos de otros como las ovejas de las cabras. No haber asistido a una escuela elemental del Estado implicará una descalificación más grave que la que suponía en épocas pasadas, cuando el grado de educación, por sí solo, hacía ostensible la desigualdad social. Y el resentimiento de la gente se agudizará, en vez de atenuarse, al existir el convencimiento de que hay un principio de justicia en la manera de discriminar y que a ciertos individuos se les ha apartado de la enseñanza primaria. En este sentido, quizá la aparente justicia sea más difícil de soportar que la injusticia»[11]. O, como otro escritor británico ha observado en términos más generales: «Se trata de un inesperado resultado del Estado-providencia, que, en lugar de disminuir la rigidez del patrón social, la aumenta»[12].

Emprendamos, utilizando todos los medios a nuestro alcance, la tarea de incrementar las oportunidades para todos, pero hagámoslo percatándonos de que ello, sin duda, significa favorecer a quienes tienen mayor capacidad para obtener personal provecho y de que, a menudo, las desigualdades aumentarán. Si la aspiración a ver implantada la «igualdad de oportunidades» deriva del deseo de eliminar las denominadas «ventajas injustas», lo más probable es que tan solo se cause daño. Todas las diferencias existentes entre los hombres, tanto si derivan de los dones de la na-

turaleza como de las situaciones que depara la vida, dan lugar a ventajas injustas. Ahora bien, puesto que la principal aportación que pueden hacer los individuos consiste en deducir la utilidad máxima de las circunstancias concurrentes, el éxito, en una elevada proporción, queda reducido a una simple cuestión de suerte u oportunidad.

7. Universidades e investigación científica

En su más alto nivel, la divulgación de los conocimientos mediante la instrucción es función inseparable del progreso del saber a través de la investigación científica. La tarea de iniciar a otros en el estudio de las materias situadas en las fronteras de la sabiduría tan solo puede ser encomendada a seres cuya principal actividad sea la labor de investigación. A lo largo del siglo XIX, las universidades, particularmente las del continente europeo, evolucionaron hasta convertirse en instituciones que, en su momento de mayor prestigio, proporcionaban la enseñanza como un verdadero subproducto de la investigación, y el estudioso adquiría conocimientos trabajando como aprendiz junto al científico creador o al docto profesor. Desde entonces, a causa de la creciente suma de conocimientos que se precisa dominar hasta alcanzar los límites del saber, en su estado actual, y en razón también al creciente número de individuos que reciben educación universitaria sin pretender conseguir tal nivel, el carácter de la universidad ha cambiado profundamente. La mayor parte de lo que todavía hoy se denominan trabajos de rango universitario, tanto por su carácter como por su contenido, no son sino continuación de los estudios de la etapa elemental. Tan solo las escuelas para «graduados» o «posgraduados» —y, de hecho, únicamente las mejores— se dedican todavía y de modo preferente a la función que fue característica de las universidades continentales del siglo pasado.

No hay razón, sin embargo, para pensar que ahora sea menos necesario ya este tipo avanzada de trabajo. El alto nivel de la vida

intelectual de un país depende principalmente de que aquella tarea prosiga. Y así como en el sector de las ciencias experimentales los centros de investigación donde los jóvenes científicos hacen su aprendizaje satisfacen en cierta medida tales necesidades, se corre el riesgo de que, en otras ramas del saber, la extensión democrática de la instrucción se realice a expensas de aquel original quehacer que mantiene vivo el conocimiento.

Es probable que existan menos motivos para preocuparse por el supuesto de la insuficiente cantidad de especialistas universitarios logrados corrientemente en el mundo occidental[13], que por la falta de investigadores de calidad realmente excepcional. Al menos en Estados Unidos, y de forma creciente en los restantes países, la responsabilidad hay que atribuirla principalmente a la inadecuada preparación recibida en las escuelas y al utilitarismo de instituciones preocupadas sobre todo por la concesión de títulos profesionales, si bien no debemos pasar por alto que en una democracia se considera preferible proveer a las masas de mejores medios materiales que atender al progreso del saber. La última finalidad es siempre tarea a realizar por un número relativamente escaso de individuos, a los que, sin duda, asiste un derecho preferente a recibir la ayuda pública.

La razón de que todavía instituciones como las tradicionales universidades, dedicadas a la investigación y a la enseñanza en las fronteras del saber, continúen siendo las fuentes más importantes de las nuevas aportaciones culturales radica en que permiten, en un ambiente de libertad, elegir los temas dignos de estudio y establecer contactos con representantes de las distintas disciplinas, capaces de crear las mejores condiciones para la concepción y persecución de nuevas ideas. Por mucho que se pueda acelerar el progreso en una dirección conocida mediante la organización deliberada del trabajo orientado a ciertos objetivos concretos, el decisivo e imprevisible paso en el avance general no se da, con frecuencia, al perseguir fines específicos, sino cuando se aprove-

chan las oportunidades que en el camino de ciertos individuos surgen como resultado de la casual combinación de conocimientos y dones particulares y de contactos y circunstancias especiales. Aun cuando los organismos dedicados a la investigación especializada pueden ser de la máxima eficiencia cuando se trata de la «ciencia aplicada», en cierta medida implican siempre una investigación dirigida por cauces cuyos márgenes de amplitud se hallan determinados de antemano por la clase de instrumental utilizado, el equipo de hombres —reunido en razón de las materias que en particular cada uno de ellos domina— y por el concreto propósito a que se consagra el organismo. Por el contrario, cuando la tarea se centra en la «pura investigación» de lo que ha de constituir el futuro del saber, no existen campos ni temática fijos en la mayoría de los casos, y los avances más decisivos tienen lugar al margen de la convencional clasificación de las disciplinas.

8. La libertad de cátedra

El problema de facilitar del modo más eficaz el progreso del saber se halla, por tanto, íntimamente relacionado con el principio de «libertad de cátedra». El contenido de este concepto se desarrolló en los países del continente europeo donde las universidades eran generalmente instituciones estatales, que quedaban al margen —en virtud del mismo— de interferencias políticas en sus tareas[14]. El principio real, sin embargo, es mucho más amplio. En contra de la idea de una planificación y dirección centralizada de la investigación llevada a cabo por un senado *ad hoc* de científicos y profesores de la más alta reputación, cabe aducir tantas razones como las que se oponen a que tal dirección se ejerza por cualquiera otra autoridad más distanciada, por su propio carácter, del ambiente académico. Aunque es natural que el científico individual se muestre mayormente contrariado cuando las interferencias en los temas que ha elegido o persigue se basan en consideraciones que se le antojan adventicias e irrelevantes, aca-

rrearía menos males la existencia de una multiplicidad de instituciones, cada una sometida a diferentes presiones exteriores, que la sujeción de todas al control unitario de lo que en un determinado momento se considera el objetivo científico de máxima trascendencia.

La libertad académica no puede significar, desde luego, que cada científico actúe a su capricho, ni tampoco el autogobierno de la ciencia considerada como un todo. Significa más bien que han de existir tantos centros independientes de trabajo como sea posible; instituciones donde, al menos quienes han probado su capacidad para impulsar el progreso del saber y su devoción a la tarea, tengan la posibilidad de elegir los temas en que han de emplear sus energías, y de dar a conocer, con toda libertad, los resultados obtenidos, sean o no del agrado de quienes les designaron o de la opinión de la mayoría de las gentes[15].

En la práctica, esto significa que aquellos estudiosos que en opinión de sus iguales dieron muestras de su competencia —razón por la cual fueron designados para ocupar cargos superiores, desde los que determinan tanto su propio trabajo como el de sus colaboradores— deben disfrutar la garantía de que serán mantenidos en sus puestos. Trátase de un privilegio conferido por razones similares a las que justifican la inamovilidad judicial; privilegio que no se otorga en beneficio propio, sino por cuanto, con plena razón, se estima que quienes ocupan tales puestos sirven mejor al interés público si se hallan protegidos contra toda presión exterior. Desde luego, no se trata de un privilegio ilimitado y significa meramente que, una vez nombrados, no han de ser destituidos salvo por causas específicamente previstas al ser inicialmente designados.

No existe razón para que, en nuevos nombramientos, tales términos no sean alterados si nuevas experiencias así lo aconsejan; pero el nuevo estado de cosas no ha de afectar a quienes ganaron la plaza en propiedad. Por ejemplo, las experiencias más

recientes parecen sugerir que al hacer una designación deberá establecerse una cláusula reservándose el derecho a destituir al nombrado si, con pleno conocimiento de causa, se une o colabora en cualquier movimiento contrario a los principios en que tal privilegio descansa. La tolerancia no presupone que la intolerancia haya de ser amparada. Este es el motivo que, en mi opinión, aconseja no conceder a un comunista un cargo en propiedad; pero si había sido designado sin una explícita limitación, habría de ser respetado en su puesto, como acontece a cualquier otro nombramiento análogo.

Todo lo anterior se refiere únicamente al privilegio que implica ocupar un determinado puesto en propiedad. Dejando aparte tal suerte de consideraciones, difícilmente podría justificarse que nadie invoque como un derecho la omnímoda libertad de actuar o enseñar como se le antoje, ni tampoco para instituir normas rígidas e irrevocables que previnieran que quienes exterioricen ciertas opiniones deban ser excluidos de todos los puestos. Sean cualesquiera los altos empeños de una institución dedicada a estas tareas, pronto descubrirá que no logrará atraer a su ámbito talentos de primera magnitud si no concede, incluso a los más jóvenes de sus miembros, la facultad de decidir por sí mismos las metas y los criterios que les inspiren dentro de una gama variadísima; ahora bien, tal realidad no confiere a nadie el derecho a ser admitido sin ponderar los intereses que pretenda defender y los puntos de vista que mantenga.

9. Financiación y organización de la investigación

La absoluta conveniencia de mantener a salvo a los organismos dedicados al cultivo de la ciencia de la impúdica intromisión que se basa en bastardas motivaciones políticas o económicas, se halla en nuestra época tan aceptada por doquier, que resulta harto improbable que se intente con éxito tratándose de instituciones que gocen de alta reputación. Ahora bien, todavía resulta ineludible mantener la guardia, sobre todo, en el campo de las

ciencias sociales, donde con demasiada frecuencia se ejerce la presión al socaire de elevadas finalidades de signo idealista y que cuenta con la aprobación de muchos. Oponerse a un punto de vista impopular es más dañoso que oponerse a uno popular. Recordemos, a título de ejemplo, cómo incluso Thomas Jefferson estimaba que, en materia de ciencia política, los principios enseñados y los textos utilizados por la universidad de Virginia deberían ser arbitrados por las autoridades, ya que —son sus palabras —: ¿quién puede garantizarnos que alguno de los futuros profesores no sea partidario de la caduca escuela federalista?[16].

Hoy en día, sin embargo, los peligros no nacen tanto de las presiones externas como del creciente control puesto en manos de quienes facilitan los fondos como consecuencia de la necesidad de recursos económicos que los organismos dedicados a la investigación requieren. Tal circunstancia constituye una auténtica amenaza al progreso de la ciencia, que adquiere insospechado vigor por cuanto la tendencia de someter a una dirección unificada y centralizada las materias objeto de la labor de los investigadores es prohijada incluso por algunos de ellos. Aunque es cierto que la primera gran ofensiva desencadenada a lo largo de los años treinta con la bandera de la planificación científica y contando con la asistencia de fuerte presión marxista fue rechazada con completo éxito[17] y la polémica que suscitó hizo que nos percatáramos todavía más de la enorme trascendencia que en esta esfera implica la libertad, es lo más seguro que la aspiración a «organizar» el esfuerzo científico y conducirlo hacia objetivos preconcebidos renazca bajo formas nuevas.

Los espectaculares éxitos que los rusos han alcanzado en determinados sectores y que son la causa del renovado interés en favor de la planificación del esfuerzo científico no nos puede causar sorpresa alguna, ni influir nuestros razonamientos, ni menos todavía debilitar, en lo más mínimo, el juicio que la importancia de la libertad merece. La posibilidad de que cualquier ob-

jetivo o número limitado de objetivos, previamente conocidos, sean alcanzados queda fuera de toda discusión siempre que se lleve a cabo una masiva asignación de recursos. De la innegable certeza del supuesto se infiere la mayor eficacia de los regímenes totalitarios cuando se trata de una guerra corta, puesto que se hallan en excelente posición para escoger el momento más favorable para desencadenar la contienda bélica, circunstancia, por otra parte, que explica sobradamente el grado de peligrosidad que su simple existencia implica para todo el género humano. Ahora bien, de lo anterior no se puede inferir que el progreso general del saber se acelere y mejore si todos los esfuerzos son dirigidos hacia lo que en un momento dado se nos antoja el objetivo más importante, ni, todavía menos, significa que el país que haya organizado sus esfuerzos con arreglo a predeterminado plan sea, a la larga, el más poderoso[18].

Otro factor que de modo notable ha contribuido a fortalecer la creencia en las superiores ventajas que reporta sujetar a planificación la investigación científica se basa en la idea, en cierta manera exagerada, de cuanto debe el progreso de la moderna industria a la labor que en equipo realizan los grandes laboratorios. En realidad, como no hace mucho ha quedado demostrado con bastante detalle[19], una proporción sorprendente de los descubrimientos y progresos realizados —mucho mayor de lo que generalmente se cree—, sin excluir los casos más destacados en los recientes avances tecnológicos, son fruto de los esfuerzos de investigadores aislados, que, con gran frecuencia, eran impulsados por su vocación de simples aficionados o que acertaron con la solución exacta de los problemas por puro accidente. Ahora bien, lo que sería el colmo del absurdo negar en el ámbito de la ciencia aplicada, aparece con certeza mayor en la esfera de la investigación pura, donde los más trascendentales logros son, por su propia naturaleza, de previsión mucho más difícil. Es precisamente en este campo donde la peligrosidad se acentúa si se persiste en

intensificar una colaboración basada en la labor de equipo. Incluso no escapa a lo posible que el mayor individualismo del europeo (que en buena parte se debe a que no se halla tan habituado a recibir gran ayuda material y por cuya razón depende menos de tal circunstancia) implique todavía ciertas ventajas sobre el estudioso americano en lo ateniente a la investigación científica.

Las consecuencias prácticas más importantes de las tesis que propugnamos se advierten en cuanto se constata que el progreso del saber es más rápido cuando la labor científica no se halla subordinada a motivaciones de utilidad social —basadas en concepciones unitarias— y cuando, por otra parte, el individuo que ha evidenciado poseer inteligencia y capacidad es libre para acometer aquellas tareas que, a su juicio, encierran la máxima posibilidad para el logro de ciertas realizaciones. En la actualidad se registra en todos los campos experimentales —con creciente intensidad— la circunstancia de no ser posible —dados los enormes recursos materiales indispensables para llevar a cabo la mayoría de esta clase de tareas— que el investigador decida por sí cómo utilizar su tiempo, de donde se infiere que los avances científicos serán mayores si, en lugar de que disponga una sola autoridad, con arreglo a su plan unitario, de los fondos existentes, se procura que estos sean variados y de origen independiente, de tal suerte que incluso al pensador heterodoxo se le proporcione un ambiente propicio al ejercicio de su actividad.

Aun cuando se ha registrado notable progreso en cuanto a la manera de proveer de recursos financieros con desinterés aplicados al progreso de la investigación científica, y aun suponiendo que sea discutible el que la actuación de las grandes fundaciones —con su inevitable subordinación a la opinión mayoritaria y, por tanto, tendentes a reforzar las directrices de la moda científica— ha sido, en todo momento, tan beneficiosa como pudo serlo, no cabe la menor duda de que la multiplicidad de aportaciones de los particulares para alcanzar concretas finalidades consti-

tuye el mejor método y el que ofrece más alentadoras perspectivas si se parte de la realidad imperante en Norteamérica. Ahora bien, aun cuando el actual régimen fiscal ha facilitado, por el momento, el incremento de los donativos, conviene no olvidar que el propio sistema hace difícil la acumulación de nuevas fortunas, con lo que resulta probable que la fuente de tales aportaciones, con la intensidad con que hoy fluye, deje de hacerlo en un futuro próximo. Igual que acontece en todas las demás esferas en que el hombre actúa, el que la libertad prevalezca o no en el mundo de la inteligencia y del espíritu dependerá de que nadie, a la larga, pueda someter a su arbitrio y control el destino de los instrumentos de producción, como también de que continúen existiendo individuos en condiciones de dedicar grandes cantidades a las finalidades y objetivos que, en su opinión, sean de mayor trascendencia e interés.

10. Desarrollo individual y diversidad

La enorme importancia que la libertad supone para el género humano jamás se hace tan notoria como cuando el arcano se cierne sobre nosotros, es decir, cuando nos aproximamos a las últimas fronteras de la sabiduría, más allá de las cuales nadie es capaz de anticipar lo que existe. Aun cuando la ofensiva contra la libertad ha alcanzado tan ignoto lugar, es allí todavía donde encontramos mayor número de seres dispuestos a coaligarse en su defensa tan pronto como se percatan del peligro que acecha. Si bien es cierto que la finalidad principal de este libro ha quedado centrada en el estudio de los problemas que la libertad suscita en otros campos de la actividad humana, es porque con excesiva frecuencia se olvida que la libertad intelectual no puede existir si la libertad no domina y se extiende ampliamente a otras muchas esferas. Ahora bien, la libertad, en última instancia, tan solo pretende vigorizar la capacidad de los humanos para sobrepasar las realizaciones de sus antepasados, siendo ineludible que cada generación colabore en mayor grado que la anterior al progreso del

saber y al constante desarrollo de las creencias estéticas y morales, sin que ningún poder superior se halle facultado para imponer, de modo coactivo, su criterio sobre lo que es bueno y procedente, puesto que tan solo la experiencia humana ha de decidir lo que merece prevalecer. La libertad muestra, en última instancia, su auténtico valor cuando el hombre logra situarse más allá de su presente; siempre que emerge lo nuevo como forzada contribución al futuro. Las cuestiones que plantean la enseñanza y la investigación científica nos han reconducido, por tanto, al tema básico de este libro; es decir, que hemos iniciado la marcha desde zonas en las que las consecuencias de que la libertad impere o quede restringida parecían menos evidentes y tangibles, hasta adentrarnos en aquellas materias que más directamente conciernen a los valores últimos, Y sería inútil buscar palabras más adecuadas, cuando vamos a poner fin a nuestro trabajo, que las de Wilhelm von Humboldt —hace un siglo utilizadas por John Stuart Mill como eslogan de su ensayo *On Liberty*—: «La gran afirmación filosófica, el principio rectoral que fatalmente convergen cuantos razonamientos contienen estas páginas, consiste en la absoluta prioridad del progreso humano en condiciones tales de independencia y libertad, que a cada individuo le sea permitido demostrar, mediante su espontáneo actuar, la infinita variedad intelectual de la especie»[20].

Post-scriptum: Por qué no soy conservador

> Siempre fue reducido el número de los auténticos amantes de la libertad; por eso, para triunfar, frecuentemente hubieron de aliarse con gentes que perseguían objetivos bien distintos de los que ellos propugnaban. Tales asociaciones, siempre peligrosas, a veces han resultado fatales para la causa de la libertad, pues brindaron a sus enemigos argumentos abrumadores.
>
> LORD ACTON[1]

1. El conservador carece de objetivo propio

Cuando, en épocas como la nuestra, la mayoría de quienes se consideran progresistas no hacen más que abogar por continuas menguas de la libertad individual[2], aquellos que en verdad la aman suelen tener que malgastar sus energías en la oposición, viéndose asimilados a los grupos que habitualmente se oponen a todo cambio y evolución. Hoy por hoy, en efecto, los defensores de la libertad no tienen prácticamente más alternativa, en el terreno político, que apoyar a los llamados partidos conservadores. La postura que he defendido a lo largo de esta obra suele calificarse de conservadora, y, sin embargo, es bien distinta de aquella a la que tradicionalmente corresponde tal denominación. Encierra indudables peligros esa asociación de los partidarios de la libertad con los conservadores, en común oposición a instituciones igualmente contrarias a sus respectivos ideales. Conviene, pues, trazar una clara separación entre la filosofía que propugno y la que tradicionalmente defienden los conservadores.

El conservadurismo implica una legítima, seguramente necesaria y, desde luego, bien difundida actitud de oposición a todo cambio súbito y drástico. Nacido tal movimiento como reacción frente a la Revolución francesa, ha desempeñado, durante siglo y medio, un importante papel político en Europa. Lo contrario del conservadurismo, hasta el auge del socialismo, fue el liberalismo. No existe en la historia de los Estados Unidos nada que se asemeje a esta oposición, pues lo que en Europa se llamó liberalismo constituyó la base sobre la que se edificó la vida política americana; por eso, los defensores de la tradición americana han sido siempre liberales en el sentido europeo de la palabra[3]. La confusión que crea esa disparidad entre ambos continentes ha sido últimamente incrementada al pretenderse trasplantar a América el conservadurismo europeo, que, por ser ajeno a la tradición americana, adquiere en los Estados Unidos un tinte hasta cierto punto exótico. Aun antes de que lo anterior ocurriera, los radicales y los socialistas americanos comenzaron a atribuirse el apelativo de liberales. Pese a ello, yo continúo calificando de liberal mi postura, que estimo difiere tanto del conservadurismo como del socialismo. Sin embargo, últimamente siento graves dudas acerca de la conveniencia de tal denominación, y más adelante examinaremos el problema de la que mejor convendría al partido de la libertad. Mi recelo ante el término liberal brota no solo de que su empleo, en los Estados Unidos, es causa de constante confusión, sino también del hecho de que el liberalismo europeo de tipo racionalista, lejos de propagar la filosofía realmente liberal, desde hace tiempo viene allanando los caminos al socialismo y facilitando su implantación.

Permítaseme ahora pasar a referirme al mayor inconveniente que veo en el auténtico conservadurismo. Es el siguiente: la filosofía consevadora, por su propia condición, jamás nos ofrece alternativa ni nos brinda novedad alguna. Tal mentalidad, interesante cuando se trata de impedir el desarrollo de procesos perju-

diciales, de nada nos sirve si lo que pretendemos es modificar y mejorar la situación presente. De ahí que el triste sino del conservador sea ir siempre a remolque de los acontecimientos. Es posible que el quietismo conservador, aplicado al ímpetu progresista, reduzca la velocidad de la evolución, pero jamás puede hacer variar de signo al movimiento. Tal vez sea preciso «aplicar el freno al vehículo del progreso»[4]; pero yo, personalmente, no concibo dedicar con exclusividad la vida a tal función. Al liberal no le preocupa cuán lejos ni a qué velocidad vamos; lo único que le importa es aclarar si marchamos en la buena dirección. En realidad se halla mucho más distante del fanático colectivista que el conservador. Comparte este último, por lo general, todos los prejuicios y errores de su época, si bien de un modo moderado y suave; por eso se enfrenta tan a menudo al auténtico liberal, quien, una y otra vez, ha de mostrar su tajante disconformidad con falacias que tanto los conservadores como los socialistas mantienen.

2. Relación triangular de los partidos

La esquemática descripción de la respectiva posición que ocupa cada uno de los tres partidos oscurece más que aclara las cosas. Se suele suponer que, sobre una hipotética línea, los socialistas ocupan la extrema izquierda y los conservadores la opuesta derecha, mientras los liberales quedan ubicados más o menos en el centro; pero tal representación encierra una grave equivocación. A este respecto, sería más exacto hablar de un triángulo, uno de cuyos vértices estaría ocupado por los conservadores, mientras socialistas y liberales, respectivamente, ocuparían los otros dos. Así situados, y comoquiera que, durante las últimas décadas, los socialistas han mantenido un mayor protagonismo que los liberales, los conservadores se han ido aproximando paulatinamente a los primeros, mientras se apartaban de los segundos; los conservadores han ido asimilando una tras otra casi todas las ideas socialistas a medida que la propaganda las iba haciendo atracti-

vas. Han transigido siempre con los socialistas, para acabar robando a estos su caja de truenos. Esclavos de la vía intermedia[5], sin objetivos propios, los conservadores fueron siempre víctimas de aquella superstición según la cual la verdad tiene que hallarse por fuerza en algún punto intermedio entre dos extremos; por eso, casi sin darse cuenta, han sido atraídos alternativamente hacia el más radical y extremista de los otros dos partidos.

Así pues, la posición conservadora siempre ha dependido de la ubicación de las demás tendencias a la sazón operantes. Puesto que, por lo general, las cosas han marchado durante las últimas décadas hacia el socialismo, puede parecer a algunos que tanto conservadores como liberales no pretenden sino retrasar la evolución del género humano. Sin embargo, los liberales tienen objetivos específicos hacia los cuales se orientan continuamente, repugnándoles como al que más la quietud y el estancamiento. El que otrora la filosofía liberal tuviera más partidarios y algunos de sus ideales casi se consiguieran da lugar a que haya quienes crean que los liberales solo saben mirar hacia el pasado. Pero la verdad es que el liberalismo ni ahora ni nunca ha mirado atrás. Aquellos objetivos a los que los liberales aspiran jamás en la historia fueron enteramente conseguidos. De ahí que el liberalismo siempre mirará hacia adelante, deseando continuamente purgar de imperfecciones las instituciones sociales. El liberalismo nunca se ha opuesto a la evolución y al progreso. Es más: allí donde el desarrollo libre y espontáneo se halla paralizado por el intervencionismo, lo que el liberal desea es introducir drásticas y revolucionarias innovaciones. Muy escasas actividades públicas de nuestro mundo actual perdurarían bajo un auténtico régimen liberal. En su opinión, lo que hoy con mayor urgencia precisa el mundo es suprimir, sin respetar nada ni a nadie, esos innumerables obstáculos con que se impide el libre desarrollo.

No oscurece la diferencia entre liberalismo y conservadurismo el que en los Estados Unidos sea posible abogar por la libertad

individual defendiendo tradicionales instituciones tiempo ha estructuradas. Tales instituciones, para el liberal, no resultan valiosas por ser antiguas o americanas, sino porque convienen y apuntan hacia aquellos objetivos que él desea conseguir.

3. Conservadurismo y liberalismo

Antes de pasar a ocuparnos de los puntos en que más difieren las posiciones liberal y conservadora, me parece oportuno resaltar cuánto podían haber aprendido los liberales en las obras de algunos pensadores netamente conservadores. Los profundos y certeros estudios (ajenos por completo a los temas económicos) que tales pensadores nos legaron, evidenciando la utilidad que encierran las instituciones natural y espontáneamente surgidas, vienen a subrayar realidades de enorme trascendencia para la mejor comprensión de lo que realmente es una sociedad libre. Por reaccionarias que fueran en política figuras como Coleridge, Bonald, De Maistre, Justus Möser o Donoso Cortés, lo cierto es que advirtieron claramente la trascendencia que encierran instituciones formadas espontáneamente tales como el lenguaje, el derecho, la moral y diversos pactos y contratos, anticipándose a tantos modernos descubrimientos, de tal suerte que habría sido de gran utilidad para los liberales estudiar cuidadosamente sus escritos. Por lo general, los conservadores reservan para la evolución del pasado la admiración y el respeto que los liberales sienten por la libre evolución de las cosas. Carecen del valor necesario para dar la alegre bienvenida a esos mismos cambios engendradores de riqueza y progreso cuando son coetáneos.

He aquí la primera gran diferencia que separa liberales y conservadores. Lo típico del conservador, según una y otra vez se ha hecho notar, es el temor a la mutación, el miedo a lo nuevo simplemente por ser nuevo[6]; la postura liberal, por el contrario, es abierta y confiada, atrayéndole, en principio, todo lo que sea libre cambio y evolución, aun constándole que, a veces, se procede un poco a ciegas. La posición de los conservadores no sería,

en verdad, demasiado criticable si limitaran su oposición a la excesiva rapidez en la modificación de las instituciones sociales y políticas. Existen poderosas razones que aconsejan ser precavidos y cautos en tales materias. Pero los conservadores, cuando gobiernan, tienden a paralizar la evolución o, en todo caso, a limitarla a aquello que hasta el más tímido aprobaría. Jamás, cuando avizoran el futuro, piensan que puede haber fuerzas desconocidas que espontáneamente arreglen las cosas; mentalidad esta en abierta contraposición con la filosofía de los liberales, quienes, sin complejos ni recelos, aceptan la libre evolución, aun ignorando a veces hasta dónde puede llevarles el proceso. Tal actitud mental contribuye a que, por principio, estos últimos confíen en que, sobre todo la economía, gracias a las fuerzas autorreguladoras del mercado, se irá acomodando espontáneamente a cualquier nueva circunstancia, aun cuando con frecuencia nadie pueda prever con detalle cómo se realizará esa acomodación. La incapacidad de la gente para percibir por qué tiene que ajustarse la oferta a la demanda, por qué han de coincidir las exportaciones con las importaciones y otras realidades parecidas, tal vez sea la razón fundamental que les hace oponerse al libre desenvolvimiento del mercado. Los conservadores solo se sienten tranquilos si piensan que hay una mente superior que todo lo vigila y supervisa; ha de haber siempre alguna «autoridad» que vele por que los cambios y las mutaciones se lleven a cabo «ordenadamente».

Ese temor a que operen unas fuerzas sociales aparentemente incontroladas explica otras dos características del conservador: su afición al autoritarismo y su incapacidad para comprender el mecanismo de las fuerzas que regulan el mercado. Como desconfía tanto de las teorías abstractas como de los principios generales[7], no logra percatarse de cómo funcionan esas fuerzas espontáneas que constituyen el fundamento de la libertad, ni puede, por tanto, trazarse directrices políticas. Para el conservador

el orden es, en todo caso, fruto de la permanente atención y vigilancia ejercida por las autoridades; estas, a tal fin, deben disponer de los más amplios poderes discrecionales, actuando en cada circunstancia según estimen mejor, sin tener que sujetarse a reglamentos rígidos. El establecer normas y principios generales presupone haber comprendido cómo operan aquellas fuerzas que coordinan las respectivas actuaciones de los componentes de la sociedad; ahora bien, esta teoría general de la sociedad, y sobre todo del mundo económico, es lo que les falta a los conservadores. Han sido hasta tal punto incapaces de estructurar una doctrina acerca del orden social, que últimamente, en su deseo de conseguir una base teorética, han tenido que recurrir a los escritos de autores que siempre se consideraron a sí mismos liberales. Macaulay, Tocqueville, Lord Acton y Locke, indudablemente, eran liberales de los más puros. El propio Edmund Burke fue siempre un «viejo *whig*» y, al igual que cualquiera de los personajes antes citados, se hubiera horrorizado ante la posibilidad de que alguien le tomara por *tory*.

Pero no nos desviemos del tema que ahora nos interesa. Lo típico del conservador, decíamos, es el conferir siempre el más amplio margen de confianza a las autoridades constituidas y el procurar invariablemente que los poderes de estas, lejos de debilitarse, se refuercen. Es ciertamente difícil, bajo tal clima, preservar la libertad. El conservador, por lo general, no se opone a la coacción ni a la arbitrariedad estatal cuando los gobernantes persiguen aquellos objetivos que él considera acertados. No se debe coartar —piensa— con normas rígidas y prefijadas la acción de quienes están en el poder, si son gentes honradas y rectas. El conservador, esencialmente oportunista y carente de principios generales, se limita, al final, a recomendar que se encomiende la jefatura del país a un gobernante sabio y bueno, cuyo imperio no proviene de esas sus excepcionales cualidades —que todos desearíamos adornaran a la superioridad—, sino de los autoritarios

poderes que ejerce[8]. Al conservador, como al socialista, lo que le preocupa es quién gobierna, desentendiéndose del problema relativo a la limitación de las facultades atribuidas al gobernante; y, como el marxista, considera natural imponer a los demás sus valoraciones personales.

Al decir que el conservador no tiene principios, en modo alguno pretendemos afirmar que carezca de convicciones morales; todo lo contrario, ordinariamente las tiene y muy arraigadas. De lo que adolece es de falta de principios políticos que le permitan colaborar lealmente con gentes cuyas valoraciones morales difieran de las suyas, con miras a así, entre todos, organizar una sociedad en la que cada uno pueda ser fiel a sus propias convicciones. Ahora bien, solo tal filosofía permite la pacífica coexistencia de personas de mentalidad diferente y la pervivencia de agrupaciones humanas que puedan prescindir sustancialmente de la coacción y la fuerza. Ello exige estar todos dispuestos a tolerar muchas cosas que personalmente tal vez nos desagraden. Los objetivos de los conservadores, en términos generales, me agradan mucho más que los de los socialistas; para un liberal, sin embargo, por mucho que valore determinados fines, jamás es lícito obligar a quienes aprecien de otro modo las cosas a esforzarse por la consecución de las metas apetecidas. Estoy seguro de que algunos de mis amigos conservadores se sobresaltarán por las «concesiones» que al parecer hago a las tendencias modernas en la parte tercera de esta obra. Tales tendencias, a mí, personalmente, en gran parte, me gustan tan poco como a ellos, y, llegado el caso, incluso votaría en contra de las mismas; pero no puedo invocar argumento alguno de tipo general para demostrar a quienes mantienen un punto de vista distinto al mío que las correspondientes medidas son incompatibles con aquella sociedad que tanto ellos como yo deseamos. El convivir y el colaborar fructíferamente en sociedad exige tanto respeto para aquellos objetivos que pueden diferir de los nuestros personales; presupone permi-

tir a quienes valoren de modo distinto al nuestro tener aspiraciones diferentes a las que nosotros abrigamos, por mucho que estimemos los propios ideales.

Por tales razones, el liberal, en abierta contraposición a conservadores y socialistas, en ningún caso admite que alguien tenga que ser coaccionado por razones de moral o religión. Pienso con frecuencia que la nota que tipifica al liberal, distinguiéndole tanto del conservador como del socialista, es precisamente esa su postura de total inhibición ante las conductas que los demás adopten siguiendo sus creencias, siempre y cuando no invadan ajenas esferas de actuación legalmente amparadas. Tal vez ello explique por qué el socialista desengañado, con mucha mayor facilidad y frecuencia, tranquiliza sus inquietudes haciéndose conservador en vez de liberal.

La mentalidad conservadora, en definitiva, entiende que dentro de cada sociedad existen personas patentemente superiores, cuyas valoraciones, posiciones y categorías deben protegerse, correspondiendo a tales excepcionales sujetos un mayor peso en la gestión de los negocios públicos. Los liberales, naturalmente, no niegan que hay personas de superioridad indudable; en modo alguno son igualitaristas. Pero no creen que haya nadie que por sí y ante sí se halle facultado para decidir subjetivamente quiénes, entre los ciudadanos, deban ocupar esos puestos privilegiados. Mientras el conservador tiende a mantener cierta predeterminada jerarquía y desea ejercer la autoridad para defender el *status* de aquellos a quienes él personalmente valora, el liberal entiende que ninguna posición otrora conquistada debe ser protegida contra los embates del mercado mediante privilegios, autorizaciones monopolísticas ni intervenciones coactivas del Estado. El liberal no desconoce el decisivo papel que ciertas élites desempeñan en el progreso cultural e intelectual de nuestra civilización; pero estima que quienes pretenden ocupar en la sociedad una

posición preponderante deben demostrar esa pretendida superioridad acatando las mismas normas que se aplican a los demás.

La actitud que el conservador suele adoptar ante la democracia está íntimamente relacionada con lo anterior. Ya antes hice constar que no considero el gobierno mayoritario como un fin en sí, sino solo como un medio, o incluso quizá como el mal menor entre los sistemas políticos entre los que tenemos que elegir. Sin embargo, se equivocan, en mi opinión, los conservadores cuando atribuyen los males de nuestro tiempo a la existencia de regímenes democráticos. Lo malo es el poder político ilimitado. Nadie tiene capacidad suficiente para ejercer sabiamente poderes omnímodos[9]. Las amplias facultades que ostentan los modernos gobiernos democráticos resultarían aún más intolerables en manos de un reducido grupo de privilegiados. Es cierto que solo cuando la potestad quedó íntegramente transferida a las masas mayoritarias dejó por doquier de reclamarse la limitación de los poderes estatales. En este sentido, la democracia guarda íntima relación con la expansión de las facultades gubernamentales. Lo recusable, sin embargo, no es la democracia en sí, sino el poder ilimitado del que dirige la cosa pública, sea quien fuere. ¿Por qué no se limita el poder de la mayoría, como se intentó siempre hacer con el de cualquier otro gobernante? Dejando a un lado tales circunstancias, las ventajas que la democracia encierra, al permitir el cambio pacífico de régimen y al educar a las masas en materia política, se me antojan tan grandes, en comparación con los demás sistemas posibles, que no puedo compartir las tendencias antidemocráticas del conservadurismo. Lo que en esta materia importa no es tanto quién gobierna, sino qué poderes ha de ostentar el gobernante.

La esfera económica nos sirve para constatar cómo la oposición conservadora al exceso de poder estatal no obedece a consideraciones de principio, sino que es pura reacción contra determinados objetivos que ciertos gobiernos pueden perseguir. Los

conservadores rechazan, por lo general, las medidas socializantes y dirigistas cuando del terreno industrial se trata, postura esta a la que se suma el liberal. Ello no impide que al propio tiempo suelan ser proteccionistas en los sectores agrarios. Si bien la mayor parte del dirigismo que hoy domina en la industria y el comercio es fruto del esfuerzo socialista, no menos cierto es que las medidas restrictivas en el mercado agrario fueron, por lo general, obra de conservadores que las implantaron aun antes de imponerse las primeras. Es más: muchos políticos conservadores no se mostraron inferiores a los socialistas en sus esfuerzos por desacreditar la empresa libre[10].

4. La debilidad del conservador

Ya hemos aludido a las diferencias que separan a conservadores y liberales en el campo estrictamente intelectual. Conviene, no obstante, volver sobre el tema, pues la postura conservadora en tal materia no solo supone grave quiebra para el conservadurismo como partido, sino que, además, puede perjudicar gravemente a cualquier otro grupo que con él se asocie. Intuyen los conservadores que son sobre todo nuevos idearios los agentes que provocan las mutaciones sociales. Y teme el conservador a las nuevas ideas precisamente porque sabe que carece de pensamiento propio que oponerles. Su repugnancia a la teoría abstracta, y la escasez de su imaginación para representarse cuanto en la práctica no ha sido ya experimentado, le dejan por completo inerme en la dura batalla de las ideas. A diferencia del liberal, convencido siempre del poder y la fuerza que, a la larga, tienen las ideas, el conservador se encuentra maniatado por los idearios heredados. Como, en el fondo, desconfía totalmente de la dialéctica, acaba siempre apelando a una sabiduría particular que, sin más, se atribuye.

Donde mejor se aprecia la disparidad entre estos dos modos de pensar es en su respectiva actitud ante el progreso de las ciencias. El liberal no comete el error de creer que toda evolución implica

mejoría; pero estima que la ampliación del conocimiento constituye uno de los más nobles esfuerzos del hombre y piensa que solo de este modo es posible resolver aquellos problemas que tienen humana solución. No es que lo nuevo, por su novedad, le atraiga; pero sabe que es típico del hombre buscar siempre cosas nuevas antes desconocidas, y por eso está siempre dispuesto a examinar todo desarrollo científico, aun en aquellos casos en que le disgustan las consecuencias inmediatas que la correspondiente novedad parezca implicar.

Uno de los aspectos para mí más recusables de la mentalidad conservadora es su oposición, en principio, a todo nuevo conocimiento, por temor a las consecuencias que, a primera vista, parezca haya de producir; digámoslo claramente: lo que me molesta del conservador es su oscurantismo. Reconozco que, mortales al fin, también los científicos se dejan llevar por modas y caprichos, por lo que siempre es conveniente recibir sus afirmaciones con cautela y hasta con desconfianza. Ahora bien, nuestra crítica deberá ser siempre racional, y, al enjuiciar las diferentes teorías, habremos de prescindir necesariamente de si las nuevas doctrinas chocan o no con nuestras creencias preferidas. Siempre me han irritado quienes se oponen, por ejemplo, a la teoría de la evolución o a las denominadas explicaciones «mecánicas» del fenómeno de la vida, simplemente por las consecuencias morales que, en principio, parecen deducirse de tales doctrinas, así como quienes estiman impío o irreverente el mero hecho de plantear determinadas cuestiones. Los conservadores, al no querer enfrentarse con la realidad, solo consiguen debilitar su posición. Las conclusiones que el racionalista deduce de los últimos avances científicos encierran frecuentemente graves errores y no son las que en verdad resultan de los hechos; ahora bien, solo participando activamente en la discusión científica podemos, con conocimiento de causa, atestiguar si los nuevos descubrimientos confirman o refutan nuestro anterior pensamiento. Si llegamos a la

conclusión de que alguna de nuestras creencias se apoyaba en presupuestos falsos, estimo que sería incluso inmoral seguir defendiéndola pese a contradecir abiertamente la verdad.

Esa repugnancia que el conservador siente por todo lo nuevo y desusado parece guardar cierta relación con su hostilidad hacia lo internacional y su tendencia al nacionalismo patriotero. Esta actitud también resulta perjudicial para la postura conservadora en la batalla de las ideas. Es un hecho incuestionable para el conservador que las ideas que modelan y estructuran nuestro mundo no respetan fronteras. Y pues no está dispuesto a aceptarlas, cuando tiene que luchar contra las mismas, advierte con estupor que carece de las necesarias armas dialécticas. Las ideas de cada época se desarrollan en lo que constituye un gran proceso internacional; y solo quienes participan activamente en el mismo son luego capaces de influir de modo decisivo en el curso de los acontecimientos. En estas lides de nada sirve afirmar que cierta idea es antiamericana, antibritánica o antigermana. Una teoría torpe y errada no deja de serlo por haberla concebido un compatriota.

Aunque mucho más podría decir sobre el conservadurismo y el nacionalismo, creo que es mejor abandonar el asunto, pues algunos tal vez pensarán que es mi personal situación la que me induce a criticar todo tipo de nacionalismo. Solo agregaré que esa predisposición nacionalista que nos ocupa es con frecuencia lo que induce al conservador a emprender la vía colectivista. Después de calificar como «nuestra» tal industria o tal riqueza, solo falta un paso para demandar que dichos recursos sean puestos al servicio de los «intereses nacionales». Sin embargo, es justo reconocer que aquellos liberales europeos que se consideran hijos y continuadores de la Revolución francesa poco se diferencian en esto de los conservadores. Creo innecesario decir que el nacionalismo nada tiene que ver con el patriotismo, así como que se puede repudiar el nacionalismo sin por ello dejar de sentir vene-

ración por las tradiciones patrias. El que me agrade mi país, sus usos y costumbres, en modo alguno implica que deba odiar cuanto sea extranjero y diferente.

Solo a primera vista puede parecernos paradójico que la repugnancia que el conservador siente por lo internacional vaya frecuentemente asociada a un agudo imperialismo. El repugnar lo foráneo y el hallarse convencido de la propia superioridad inducen al individuo a considerar como misión suya «civilizar» a los demás[11] y, sobre todo, «civilizarlos» no mediante el intercambio libre y deseado por ambas partes que el liberal propugna, sino imponiéndoles «las bendiciones de un gobierno eficiente». Es significativo que en este terreno encontremos con frecuencia a conservadores y socialistas aunando sus fuerzas contra los liberales. Ello aconteció no solo en Inglaterra, donde fabianos y *webbs* fueron siempre abiertamente imperialistas, o en Alemania, donde fueron de la mano el socialismo de Estado y la expansión colonial, sino también en los Estados Unidos, donde, ya en tiempos del primer Roosevelt, pudo decirse que «los *jingoístas* y los reformadores sociales habían aunado sus esfuerzos formando un partido político que amenazaba con ocupar el poder y utilizarlo para su programa de cesarismo paternalista; tal peligro, de momento, parece haber sido evitado, pero solo a costa de haber adoptado los demás partidos idéntico programa, si bien en forma más gradual y suave»[12].

5. ¿Por qué no soy conservador?

En un solo aspecto puede decirse con justicia que el liberal se sitúa en una posición intermedia entre socialistas y conservadores. En efecto, rechaza tanto el torpe racionalismo del socialista, que quisiera rehacer todas las instituciones sociales a tenor de ciertas normas dictadas por sus personales juicios, como del misticismo en que con tanta facilidad cae el conservador. El liberal se aproxima al conservador en cuanto desconfía de la razón, pues reconoce que existen incógnitas aún sin desentrañar; incluso du-

da a veces que sea rigurosamente cierto y exacto todo aquello que se suele estimar definitivamente resuelto, y, desde luego, le consta que jamás el hombre llegará a la omnisciencia. El liberal, por otra parte, no deja de recurrir a instituciones o usos útiles y convenientes porque no hayan sido objeto de organización consciente. Difiere del conservador precisamente en este su modo franco y objetivo de enfrentarse con la humana ignorancia y reconocer lo poco que sabemos, rechazando todo argumento de autoridad y toda explicación de índole sobrenatural, cuando la razón se muestra incapaz de resolver determinada cuestión. A veces puede parecernos demasiado escéptico[13], pero la verdad es que se requiere un cierto grado de escepticismo para mantener incólume ese espíritu tolerante típicamente liberal que permite a cada uno buscar su propia felicidad por los cauces que estima más fecundos.

De cuanto antecede en modo alguno se sigue que el liberal haya de ser ateo. Antes al contrario, y a diferencia del racionalismo de la Revolución francesa, el verdadero liberalismo no tiene pleito con la religión, siendo muy de lamentar la postura furibundamente antirreligiosa adoptada en la Europa decimonónica por quienes se denominaban liberales. Que tal actitud es esencialmente antiliberal lo demuestra el que los fundadores de la doctrina, los viejos *whigs* ingleses, fueron en su mayoría gente muy devota. Lo que en esta materia distingue al liberal del conservador es que, por profundas que puedan ser sus creencias, aquel jamás pretende imponerlas coactivamente a los demás. Lo espiritual y lo temporal constituyen para él esferas claramente separadas que nunca deben confundirse.

6. ¿Qué nombre daríamos al partido de la libertad?

Lo hasta aquí expuesto basta para evidenciar por qué no me considero conservador. Muchos, sin embargo, estimarán dificultoso el calificar de liberal mi postura, dado el significado que hoy se atribuye generalmente al término; parece, pues, oportuno

abordar la cuestión de si tal denominación puede ser, en la actualidad, aplicada al partido de la libertad. Con independencia de que yo, durante toda mi vida, me he calificado de liberal, vengo utilizando tal adjetivo, desde hace algún tiempo, con creciente desconfianza, no solo porque en los Estados Unidos el vocablo da lugar a continuas confusiones, sino además porque cada vez voy viendo con mayor claridad el insoslayable valladar que me separa de ese liberalismo racionalista típico de la Europa continental y aun del de los utilitaristas británicos.

Si por liberalismo entendemos lo que entendía aquel historiador inglés que en 1827 definía la revolución de 1688 como «el triunfo de esos principios hoy en día denominados liberales o constitucionales»[14]; si se atreviera uno, con Lord Acton, a saludar a Burke, Macaulay o Gladstone como los tres grandes apóstoles del liberalismo, o, con Harold Laski, a decir que Tocqueville y Lord Acton fueron «los auténticos liberales del siglo XIX»[15], constituiría para mí motivo del máximo orgullo el adjudicarme tan esclarecido apelativo. Me siento inclinado a llamar verdadero liberalismo a las doctrinas que los citados autores defendieron. La verdad, sin embargo, es que quienes en el continente europeo se denominaron liberales propugnaron en su mayoría teorías a las que estos autores habrían mostrado su más airada oposición, impulsados más por el deseo de imponer al mundo un cierto patrón político preconcebido que por el de permitir el libre desenvolvimiento de los individuos. Casi otro tanto cabe predicar del sedicente liberalismo inglés, al menos desde la época de Lloyd George.

En consecuencia, debemos reconocer que actualmente ninguno de los movimientos y partidos políticos calificados de liberales puede considerarse liberal en el sentido en que yo he venido empleando el vocablo. Asimismo, las asociaciones mentales que, por razones históricas, hoy en día suscita el término seguramente dificultarán el éxito de quienes lo adopten. Planteadas así las co-

sas, resulta muy dudoso si en verdad vale la pena intentar devolver al liberalismo su primitivo significado. Mi opinión personal es que el uso de tal palabra solo sirve para provocar confusión si previamente no se han hecho todo género de salvedades, siendo por lo general un lastre para quien la emplea.

Por resultar imposible, de hecho, en los Estados Unidos, servirse del vocablo en el sentido en que yo lo empleo, últimamente se está recurriendo al uso del término «libertario». Tal vez sea esa una solución; a mí, de todas suertes, me resulta palabra muy poco atractiva. Me parece demasiado artificiosa y rebuscada. Por mi parte, también he pretendido hallar una expresión que reflejara la afición del liberal por lo vivo y lo natural, su amor a todo lo que sea desarrollo libre y espontáneo. Pero en verdad que he fracasado.

7. Apelación a los «old whigs»

Lo más curioso de la situación es que esa filosofía que propugnamos, cuando apareció en Occidente, tenía un nombre, y el partido que la defendía también poseía un apelativo por todos admitido. Los ideales de los *whigs* ingleses cristalizaron en aquel movimiento que, más tarde, toda Europa denominó liberal[16], movimiento en el que se inspiraron los fundadores de los actuales Estados Unidos para luchar por su independencia y al redactar su carta constitucional[17]. *Whigs* se denominaron, entre los anglosajones, los partidarios de la libertad, hasta que el impulso demagógico, totalitario y socializante que nace con la Revolución francesa viniera a trasmutar su primitiva filosofía.

El vocablo desapareció en su país de origen, en parte, debido a que el pensamiento que había representado durante cierta época dejó de ser patrimonio exclusivo de un determinado partido político y, en parte, porque quienes se agrupaban tras esa denominación traicionaron sus originarios ideales. Su facción revolucionaria acabó desacreditando, a lo largo del siglo pasado, tanto en

Gran Bretaña como en los Estados Unidos, a los partidos *whig*. Si tenemos en cuenta que el movimiento deja de denominarse *whig*, para adoptar el calificativo de liberal, precisamente cuando queda infectado del racionalismo rudo y dictatorial de la Revolución francesa —correspondiendo a nosotros la tarea de destruir ese racionalismo nacionalista y socializante que tanto daño ha hecho al partido—, creo que la palabra *whig* es la que mejor refleja tal conjunto de ideas. Mis estudios sobre la evolución política me hacen ver cada vez con mayor claridad que, durante toda mi vida, siempre fui «un viejo *whig*» (y subrayo lo de viejo).

Lo anterior, sin embargo, en modo alguno quiere decir que desee retornar a la situación en que el mundo se hallaba al finalizar el siglo XVII. Uno de los objetivos de este libro consiste precisamente en demostrar cómo ideas que se gestaron en aquel momento histórico no dejaron de desarrollarse y progresar desde entonces hasta hace unos setenta u ochenta años, generalizándose y dejando de constituir patrimonio exclusivo de un determinado partido. Después hemos ido paulatinamente descubriendo trascendentes verdades otrora desconocidas, a cuya luz podemos hoy patentizar mejor lo acertado y a fecundo de aquel ideario. Tal vez nuestros modernos conocimientos nos obliguen a dar nueva presentación a la doctrina; pero sus fundamentos básicos siguen siendo los mismos que intuyeran los viejos *whig*. Es cierto que la postura que más tarde adoptaron algunos de sus representantes ha hecho dudar a algunos historiadores de que, efectivamente, el partido *whig* profesara la filosofía que le atribuimos; pero, como acertadamente escribe Lord Acton, aunque es indudable «la torpeza de algunos de los patriarcas de la doctrina, la idea de una ley suprema, que se halla por encima de nuestros ordenamientos y códigos —idea de la que parte toda la filosofía *whig*—, es la gran obra que el pensamiento británico legó a la nación»[18]… y al mundo entero, agregamos nosotros. He ahí el ideario en que por entero se basa la tradición anglosajona, la doc-

trina que proporcionó al liberalismo continental europeo lo que de bueno encierra, la filosofía en que se fundamenta el sistema político de los Estados Unidos. No coincidían con el ideario en cuestión ni el radicalismo de un Jefferson ni el conservadurismo de un Hamilton o incluso de un John Adams. Solo un James Madison, el «padre de la Constitución», sabría brindarnos la correspondiente formulación americana[19].

No sé realmente si vale la pena infundir nueva vida al viejo vocablo whig. El que en la actualidad, tanto en los países anglosajones como fuera de ellos, la gente sea incapaz de dar al vocablo un contenido preciso, más que un inconveniente, me parece una ventaja. Para las personas preparadas y conocedoras de la evolución política, en cambio, posiblemente sea el único término que refleja cumplidamente cuanto lo que implica este modo de pensar. Harto elocuente es el malestar y la desazón que al conservador, y aún más al socialista arrepentido, convertido a los ideales conservadores, produce todo lo auténticamente *whig*. Demuestran con ello un agudo instinto político, pues fue la filosofía *whig* el único conjunto de ideas que opuso un racional y firme valladar a la opresión y a la arbitrariedad política.

8. Principios teóricos y posibilidades prácticas

Pero ¿acaso tiene tanta trascendencia la cuestión del nombre? Allí donde, como acontece en los Estados Unidos, las instituciones son aún sustancialmente libres y la defensa de la libertad, por tanto, las más de las veces, coincide con la defensa del orden imperante, no parece que haya de encerrar grave peligro el denominar conservadores a los partidarios de la libertad, aun cuando, en más de una ocasión, a estos últimos ha de resultar embarazosa tan plena identificación con quienes sienten tan intensa aversión al cambio. No es lo mismo defender una determinada institución por el mero hecho de existir que propugnarla por estimarla fecunda e interesante. El hecho de que el liberal coincida con otros grupos en su oposición al colectivismo no debe hacer olvidar

que mira siempre hacia adelante, hacia el futuro; ni siente románticas, nostalgias, ni desea idealmente revivir el pasado.

Es, pues, imprescindible trazar una clara separación entre estos dos modos de pensar, sobre todo cuando, como ocurre en muchas partes de Europa, los conservadores han aceptado ya gran parte del credo colectivista. En efecto, las ideas socialistas han dominado la escena política europea durante tanto tiempo, que muchas instituciones de indudable signo colectivista son ya por todos aceptadas, constituyendo incluso motivo de orgullo para aquellos partidos «conservadores» que las implantaron[20]. En estas circunstancias, el partidario de la libertad no puede menos de sentirse radicalmente opuesto al conservadurismo, viéndose obligado a adoptar una actitud de franca rebeldía ante los prejuicios populares, los intereses creados y los privilegios legalmente reconocidos. Los errores y los abusos no resultan menos dañinos por el hecho de ser antiguos y tradicionales.

Tal vez sea sabio el político que se atiene a la máxima del *quieta non movere*; pero dicha postura repugna en principio al estudioso. Reconoce este, desde luego, que en política conviene proceder con cautela, no debiendo el estadista actuar en tanto la opinión pública no esté debidamente preparada y dispuesta a seguirle; ahora bien, lo que aquel jamás hará es aceptar determinada situación simplemente porque la opinión pública la respalde. En este nuestro mundo actual, donde, de nuevo, como en los albores del siglo XIX, la gran tarea estriba en suprimir todos esos obstáculos e impedimentos, arbitrados por la insensatez humana, que coartan y frenan el espontáneo desarrollo, es preciso buscar el apoyo de las mentes «progresistas»; es decir, de aquellos que, aun cuando posiblemente estén hoy moviéndose en una dirección equivocada, desean no obstante enjuiciar de modo objetivo lo existente, en orden a modificar todo lo que sea necesario.

Creo que a nadie habré confundido por utilizar en varias ocasiones el término «partido» cuando me refería a la agrupación de

quienes defienden cierto conjunto de normas morales y científicas. No he querido, desde luego, asociarme con ninguno de los partidos políticos existentes. Dejo en manos de ese «hábil y sinuoso animal, vulgarmente denominado estadista o político, que sabe siempre acomodar sus actos a la situación del momento»[21], el problema de cómo incorporar a un programa que resulte atractivo a las masas el ideario que en el presente libro he querido exponer hilvanando retazos de una tradición ya casi perdida. El estudioso en materia política debe aconsejar e ilustrar a la gente; pero no le compete organizarla y dirigirla hacia la consecución de objetivos específicos. El teórico solo desempeñará eficazmente aquella función si prescinde de que sus recomendaciones sean o no, por razones políticas, plasmables en la práctica. Debe atender solo a los «principios generales que jamás varían»[22]. Dudo mucho, por ello, que ningún auténtico investigador político pueda jamás ser de verdad conservador. La filosofía conservadora puede ser útil en la práctica; pero no nos brinda ninguna norma que nos indique hacia dónde, a la larga, debemos orientar nuestras acciones.



FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK (1899-1992). Economista y filósofo austriaco, nacionalizado británico. Fue miembro de la «Escuela Austriaca de Economía». Conocido por su crítica del estado de bienestar keynesiano y del socialismo totalitario. En 1974 se le concedió el Premio Nobel de Economía.

Notas

[1] Esta cita está tomada de la oración fúnebre de Pericles, tal y como la refiere TUCÍDIDES en *La guerra del Peloponeso*, II, pp. 37-39. <<

[2] Parece existir lo que podría denominarse ciclo de lugares comunes. Hay dichos que ganan popularidad porque ponen de relieve lo que en su tiempo parecía una verdad importante. Continúan siendo usados cuando lo que expresan se conoce por todo el mundo e incluso son utilizados todavía, aunque las palabras, por su uso mecánico y frecuente, hayan dejado de arrastrar un significado preciso. Finalmente, se abandonan porque ya no provocan ningún pensamiento. Solamente tras dormir durante el transcurso de una generación se redescubren y pueden utilizarse con nueva fuerza para entrañar algo parecido a su significado original y para sufrir una vez más la misma suerte si de nuevo obtienen éxito. <<

[3] El último gran intento de restauración de los principios de la sociedad libre, ya muy cualificado y en la forma limitada que requiere el carácter de todo texto académico, es *The Elements of Politics*, de H. SIDGWICK, en 1891. Aunque en muchos aspectos se trata de una obra admirable, representa escasamente lo que debe considerarse como tradición liberal inglesa y está ya fuertemente imbuida del racionalismo utilitario que condujo al socialismo. <<

[4] Ya en 1885, incluso en Inglaterra, donde la tradición de libertad duró más que en otros países europeos, en un libro que

fue ampliamente leído entre los liberales (*The Limits of Individual Liberty*), de F. C. MONTAGUE, p. 16, podía afirmarse de estos últimos que «la reconstrucción de la sociedad y no la redención de los individuos es ahora su más urgente tarea». <<

[5] F. WATKINS, *The Political Tradition of the West*, Harvard University Press, 1948, p. x. <<

[6] Yo también tengo la esperanza de que no me recuerden, especialmente en nuestro tiempo, como lo hizo S. T. Coleridge a Edmund Burke, que «es políticamente malo describir un sistema que carece de atractivos excepto para los ladrones y asesinos y no tiene otro origen natural que el de las mentes de los locos y de los mentecatos, cuando la experiencia ha probado que el gran peligro de dicho sistema consiste en la peculiar fascinación que se calcula ejercerá en los espíritus nobles e imaginativos; en todos aquellos que en la amigable intoxicación de la benevolencia juvenil se inclinan a confundir propias y mejores virtudes y más escogidas potencias con las cualidades y atributos medios del carácter humano» (*The Political Thought of Samuel Taylor Coleridge*, editado por R. J. White, 1938, p. 235). <<

[7] Cfr W. H. Auden en su introducción *The American scene*, de HENRY JAMES, 1946, p. 18 «La libertad no es un valor sino el fundamento de todo valor». Véase también *The Structure of Freedom*, de C. BAY, Standford University Press, 1958, p. 19 «La libertad es el terreno requerido para el completo crecimiento de otros valores». <<

[8] Cfr. A. N. WHITHEAD, *Adventure of Ideas*, Mentor Books, N. Y. 1955, p. 73: «Desgraciadamente, la noción de libertad ha quedado huera de significado debido al trato literario que se le ha dado… El concepto de libertad ha sido reducido a la imagen de unos pensadores que escandalizan a su generación. Al pensar en la libertad solemos limitarnos a las libertades de pensamiento, de prensa, de opinión religiosa… Esto es un completo error…

La expresión literaria de la libertad entraña adornos inútiles… De hecho, la libertad de acción es la necesidad primaria». <<

[9] C. L. BECKER, *New Liberties for Old*, Yale University Press, 1941, p. 4. <<

[10] David Hume, que será nuestro constante compañero y sapiente guía pudo hablar en 1742 (*Essays* II, p. 371)de «ese gran esfuerzo filosófico tras la percepción que, bajo el pretexto de reformar prejuicios y errores, choca contra los más queridos sentimientos del corazón y los más útiles instintos intendencias que pueden gobernar a la criatura humana». Hume nos advirtió (*Ibíd.*, p. 373) que «no nos apartásemos demasiado de las máximas de comportamiento y conductas recibidas, a causa de una refinada búsqueda de la felicidad o de la perfección». <<

[11] W. WORDSWORTH, *The excursion* (Londres 1814, parte II). <<

[1] Henry Bayard Phillips, «On the Nature of Progress», en *American Scientist*, t. XXXIII, 1945, p. 255. <<

[1] La cita procede de *The Writings of Abraham Lincoln*, N. Y. 1906, VII, p. 121. Cfr. la queja similar de MONTESQUIEU en su Espíritu de las Leyes, XI, 2, vol. I, p. 149: «… no hay palabra que admita más variadas significaciones ni que haya producido más diversas impresiones en la mente humana que la de libertad. Algunos la toman como medio de desplazar a una persona a la que han conferido una autoridad despótica; otros, como poder de elegir un superior a quien están obligados a obedecer; otros, como derecho a llevar armas, del que se deduce el de hacer uso de la violencia; otros, para terminar, como privilegio de ser gobernados por una persona nacida en su propio país o por sus propias leyes». <<

[2] No parece que exista gran diferencia entre el significado de las palabras *freedom* y *liberty*, y las emplearé indistintamente. Aun cuando prefiero la primera, parece ser que *liberty* se presta menos a equivocadas interpretaciones. F. D. ROOSEVELT no hubiera podido emplear esta última para aquel «noble equívoco» (JOAN ROBINSON, *Private Enterprise or Public Control*, I, 1943) de incluir *freedom from want* en su concepto de la libertad. <<

[3] El valor limitado de incluso un análisis semántico muy agudo del término *freedom* queda bien ilustrado por M. CRANSTON, *Freedom: A New Analysis*, 1953. Los lectores que deseen comprobar de qué manera se atan los filósofos a causa de sus curiosas definiciones del concepto encontrarán muy luminosa la aportación de M. Cranston. Para un examen más ambicioso de los distintos significados de la palabra, véase MORTIMER ADLER, *The Idea of Freedom: A Dialectical Examination of the Idea of Freedom*, N. Y. 1958, cuyo borrador he tenido el privilegio de examinar, e incluso un trabajo más amplio de H. OFSTAD, cuya publicación ha anunciado la Oslo University Press. <<

[4] Cfr. J. BENTHAM, *The Limits of Jurisprudente Defined*, editado por C. W, Everett, Colombia University Press, 1945, p.

59; «La libertad, por tanto, es de dos o más clases, de acuerdo con los sectores de los que puede proceder la coacción que constituye precisamente la ausencia de libertad»; véase también M. SCHUCK, *Problems of Ethics*, N. Y. 1939, p. 149; F. H. KNIGHT, «The Meaning of Freedom», en *The Philosophy of American Democracy*, ed. C. M. Perry, University of Chicago Press, 1934, p. 75: «El significado primario de libertad en la sociedad… es siempre un concepto negativo, mientras que la coacción constituye el término que realmente debe definirse»; véase asimismo la discusión más completa del mismo autor en «The Meaning of Freedom», Ethics, LII, 1940, y «Conflicts of Values: Freedom and Justice», en *Goals of Economic Life*, edición A. Dudley Ward, N. Y. 1953; asimismo, F. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, III, 1957, p. 202: «La fórmula libertad igual a ausencia de coacción es todavía correcta… De esta fórmula se deduce fundamentalmente todo el sistema legal racional del mundo civilizado… Nunca debemos renunciar a este elemento del concepto de libertad», y C. BAY, *l. c.*, p. 94: «Entre todos los objetivos de la libertad, aquel que busca la máxima oposición a la coacción debe tener prioridad». <<

[5] La expresión «libertad civil» parece utilizarse a menudo con respecto a esos ejercicios de la libertad individual particularmente significativos para el funcionamiento de la democracia, tales como la libertad de palabra, de asamblea y de prensa, y en los Estados Unidos especialmente con referencia a las oportunidades garantizadas por la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*). Incluso el término «libertad política» se utiliza en ocasiones, especialmente en contraste con el de «libertad interior», no para describir la libertad colectiva, como debiéramos emplearlo, sino para describir la libertad personal. Sin embargo, aunque este uso cuenta con la sanción de Montesquieu, hoy en día no puede originar otra cosa que confusión. <<

[6] Cfr. BARKER, *Reflections on Government*, Oxford University Press, 1942, p. 1: «Originalmente libertad significó la cualidad o el *status* del hombre libre o del trabajador libre en contraposición al del esclavo». Parece ser que, etimológicamente, la raíz teutónica de *free* (libre) describía la posición de un miembro protegido de la comunidad (cfr. G. NECKEL, «Adel und Gefolgschaft», *Beiträge zur Geschichte der deutschen Sprache und Literatur*, XLI, 1916, especialmente p, 403: «En su origen se decía que era libre el hombre que tenía protección y amparo jurídico». Véase también O. SCHRADER, *Sprachvergleichung und Urgeschichte*, II, 2, *Die Urzeit*, 3.ª ed., Jena 1907, p. 294, y A. WAAS, *Die alte deutsche Freiheit*, Munich y Berlín 1939, pp. 10-15). Similarmente, el vocablo latino *líber* y el griego *eleutheros* parecen derivar de palabras que denotan pertenencia a la tribu. La significación de esto aparecerá más tarde cuando examinemos la relación entre libertad y ley. <<

[7] Cfr. T. H. GREEN, *Lectures on the Principles of Political Obligation*, nueva impresión, Londres 1911, p. «En lo que respecta al sentido dado a la libertad, desde luego debe admitirse que todo uso del término que exprese algo que no sea una relación social y política de un hombre con otro entraña una metáfora. Incluso en su aplicación original, su sentido no está en absoluto fijado. Ciertamente siempre implica alguna exención de coacción que proviene de otros; sin embargo, la extensión y condiciones de tal exención disfrutada por el hombre libre en los diferentes estados de la sociedad son muy numerosas. Tan pronto como el término libertad se aplica a cualquier cosa que no sea una relación establecida entre el hombre y los restantes hombres, su sentido fluctúa todavía más». También L. VON MISES, *Socialism*, nueva edición, Yale University Press, 1951, p. 191, dice que «la libertad es un concepto sociológico. Carece de sentido aplicarlo fuera de la sociedad». Y en la p. 194: «Entonces, esto es la libertad en

la vida externa del hombre: la independencia del poder arbitrario de sus semejantes». <<

[8] Cfr. F. H. KNIGHT, «Discussion: The Meaning of Freedom», *Ethics* LII, 1940, p. 93: «Si Crusoe hubiera caído en un foso o se hubiera perdido en la jungla, ciertamente habría sido correcto hablar de que se liberaba o de que volvía a ganar su libertad, y lo mismo podría aplicarse a un animal». Esto puede muy bien constituir un uso establecido, pero, sin embargo, se refiere a otro concepto de la libertad distinto del de la ausencia de coacción que el profesor Knight defiende. <<

[9] Una razón puramente lingüística de la transferencia de «libre» y de sus correspondientes sustantivos a varios usos parece haber sido la carencia en el inglés (y aparentemente en todas las lenguas germánicas y románicas) de un adjetivo que pueda utilizarse generalmente para indicar la ausencia de algo. *Devoid* (libre, exento) o *lacking* (carente, necesitado, falto) son usados generalmente tan solo para expresar la ausencia de algo deseable o normalmente presente. No existe el correspondiente adjetivo (distinto de *free of* —libre de—) para describir la ausencia de algo indeseable o ajeno a un objeto. Por tanto, en ingles, generalmente, se dice que algo está *free of* (libre de) impurezas, vicios o corrupción y, por tanto, libertad viene a significar la ausencia de algo indeseable. Similarmente, siempre que queremos expresar algo que actúa por sí mismo, indeterminado o carente de influencias producidas por factores externos, hablamos de algo que está *free of* (libre de) influencias, anormalmente relacionadas con ello. En términos científicos hablamos incluso de «grados de libertad» cuando hay varias posibilidades entre las cuales los determinantes conocidos o presumidos no deciden. Confróntese CRANSTON, *l. c.*, p. 5. <<

[10] Todos estos tendrían que ser descritos como faltos de libertad por H. J. Laski, quien argumentó (*Liberty in the Modem State*, nueva edición, 1948, p. 61) que «los derechos políticos son esen-

ciales para la libertad, y un ciudadano excluido de los mismos carece de libertad». Al definir similarmente la libertad, H. Kelsen («Foundations of Democracy», *Ethics*, LXVI, 1955, p. 94) llegó triunfalmente a la conclusión de que «los intentos de demostrar una relación esencial entre libertad y propiedad… han fracasado», aunque todos los que han argumentado en favor de tal relación hayan hablado de libertad individual y no de libertad política. <<

[11] E. MIMS JR., *The Majority of the people*, N. Y. 1941, p. 170. <<

[12] Cfr. MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, XI, 2, vol. I, p. 150: «Como en las democracias el pueblo parece actuar casi como le place, esta clase de gobierno se ha confundido con la libertad de aquel». También en J. L. DE LOLME, en *The Constitution of England*, nueva edición, L. 1800, p. 240: «Concurrir con el propio sufragio a la promulgación de leyes es disfrutar de una parte del poder, de la clase que sea; vivir en un estado donde las leyes son iguales para todos y donde se cuenta con la seguridad de que serán ejecutadas… es ser libre». Cfr. también los pasajes citados en las notas 2 y 5 del cap. VII. <<

[13] La completa descripción del verdadero estado mental de un jesuita citado por William James, según una de las cartas de Ignacio de Loyola (*Varieties of Religious Experience*, N. Y. y L. 1902, p. 314), es como sigue: «En las manos de mi superior debo ser cera blanda, algo de donde este obtenga lo que le plazca, sea ello escribir o recibir cartas, hablar o no hablar a tal persona o algo por el estilo. Debo poner todo mi fervor en la celosa y exacta ejecución de lo que se me ordene. Debo considerarme como un cadáver, sin inteligencia ni voluntad; igual que una masa de materia que sin ninguna resistencia se coloca donde le place a cualquiera; como un bastón en las manos de un ciego que lo usa de acuerdo con sus necesidades y lo pone donde le conviene. Así

debo ser en manos de la Orden para servirla en la forma que esta juzgue más útil». <<

[14] La diferencia entre este concepto de «libertad interior» y libertad en el sentido de ausencia de coacción fue claramente percibida por los escolásticos medievales, quienes agudamente distinguían *entre libertas a necessitate* y *libertas a coactione*. <<

[15] BÁRBARA WOOTTON, *Freedom under Planning*, L. 1945, p. 10. El más temprano uso explícito de libertad en el sentido de poder que conozco está en VOLTAIRE, *Le Philosophe ignorant*, XIII, citado por B. DE JOUVENEL, *De la Souverainité*, París 1955, p. 315; dice así: «Être véritablemente libre, c'est pouvoir. Quand je peux faire ce que je veux, voüá ma liberté». Parece que desde entonces ha estado siempre íntimamente asociado con lo que más tarde (capítulo IV) distinguiremos como «racionalismo» de la tradición francesa de libertad. <<

[16] Cfr. P. DRUCKER, *The End of Economic Man*, L. 1939, p. 74: «Cuanta menos libertad existe, más se habla de la nueva libertad; sin embargo, esta *nueva libertad* es una mera palabra que cubre la exacta contradicción de todo lo que Europa entendió siempre por libertad. La nueva libertad que se predica en Europa es el derecho de la mayoría contra el individuo». WOODROW WILSON, en *The New Freedom*, N. Y. 1913, especialmente en la p. 26, demuestra que esta nueva libertad no se predica solo en Europa, sino que es igualmente familiar en los Estados Unidos. Una ilustración más reciente la constituye el artículo de A. G. GRUCHY, «The Economics of the National Resources Committee», *A. E. R.*, XXLX, 1939, p. 70, donde el autor observa complacido que «para los economistas de la Comisión de Recursos Nacionales, la libertad económica no es una cuestión de ausencia de limitación de actividades individuales, sino que se trata de un problema de limitación y dirección colectiva impuesta a los individuos y grupos con el fin de lograr la seguridad individual». <<

[17] He aquí una definición en términos de ausencia de limitación donde se carga el acento sobre dicho significado, que podría ser aceptable, dada por E. S. CORWIN, *Liberty against Government*, Louisiana State Univ. Press, 1948, p. 7: «Libertad significa esa ausencia de limitaciones impuestas por otras personas sobre nuestra libertad de elección y acción». <<

[18] *The Shorter Oxford English Dictionary*, Oxford 1933, da como primera definición de coerce (coacción): «*To constrain, or restrain by forcé, or by authority resting on force*». <<

[19] B. RUSSELL, «Freedom in Government», en *Freedom, Its Meaning*, ed. R. N. Anshen, N. Y. 1940, p. 251. <<

[20] T. HOBBES, *Leviathan*, parte I, cap. XIV, ed. N. Oakeshott, Oxford 1945, p. 84. <<

[21] J. R. COMMONS, *The Legal Foundations of Capitalism*, N. Y. 1924, especialmente capítulos II al IV. <<

[22] DEWEY, «Liberty and Social Control», *Social Frontier*, noviembre 1935, p. 41. Cfr. también su artículo «Force and Coercion», *Ethics*, XXVI, 1916, p. 362: «El que el uso de la fuerza esté o no justificado, en sustancia, es una cuestión de eficiencia (incluso de economía), de medios para el cumplimiento de fines»; e *ibíd*., p. 364: «El criterio de valor se apoya en la relativa eficiencia y economía del gasto de fuerza como medio para conseguir un fin». El hábil escamoteo que Dewey hace del concepto de libertad es, sin duda, tan espantoso que casi no resulta demasiado duro el juicio de D. FOSDICK en *What is Freedom?*, N. Y. 1939, p. 91, cuando dice: «El escenario, sin embargo, está totalmente preparado para esto (identificación de libertad con algún principio, tal como el de igualdad) únicamente cuando las definiciones de libertad e igualdad son objeto de tal prestidigitación que ambas se refieren aproximadamente a la misma clase de actividad. Un ejemplo extremo de tal juego de manos lo da John Dewey cuando dice: “Si la libertad se combina con una razonable pro-

porción de igualdad y la seguridad se interpreta como significando seguridad cultural y moral e incluso también material, yo no creo que dicha seguridad sea compatible con ninguna otra cosa que no sea libertad". Tras definir dos conceptos de forma tal que entrañan aproximadamente las mismas condiciones de actividad, nos asegura que ambos son compatibles. Tal prestidigitación no tiene fin». <<

[23] J. DEWEY, *Experience and Education*, N. Y. 1938, p. 74. Cfr. también W. SOMBART, *Der moderne Kapitalismus*, II, Leipzig 1902, p. 43, donde se explica que Técnica es el progreso hacia la libertad. La idea se perfila totalmente en E. ZSCHIMMER, *Philosophie der Technik*, Jena. <<

[24] Cfr. R. B. Perry en *Freedom: Its Meaning*, ed. R. Anshen, N. Y. 1940, p. 269: «La distinción entre bienestar y libertad cae por completo, puesto que la libertad efectiva de un hombre es proporcional a sus recursos». Esto ha llevado a otros a argumentar que «cuantos más individuos compren automóviles y disfruten de vacaciones, más libertad existe». (Otras referencias en cap. XVI, nota 72). <<

[25] En «An Essay on the Mathematical Theory of Freedom» D. GABOR y A. GABOR, *Journal of the Royal Statistical Society*, serie A, CXVII, 1945, proporcionan un divertido ejemplo de esto al comenzar declarando que la libertad «significa la ausencia de indeseables limitaciones, y como el concepto es casi coextensivo a todo lo demás», de ahí se deduce que, en vez de desecharlo por evidentemente inútil, no solo lo adoptan, sino que se consagran a «medir la libertad» en dicho sentido. <<

[26] Cfr. LORD ACTON, *Lectures on Modern History*, L., 1906, p. 10: «No hay más correspondencia entre libertad y poder que entre eternidad y tiempo». MALINOWSKI, *Freedom and Civilization*, L. 1944, p. 47: «Si cometiéramos el descuido de identificar la libertad con el poder, obviamente amamantaríamos a la ti-

ranía, de la misma forma que incurrimos en la anarquía cuando equiparamos la libertad con la falta de limitaciones». Véase también F. H. KNIGHT, «Freedom as a Fact and Criterion», en *Freedom and Reform*, N. Y. 1947, pp. 4 y ss.; J. Cropsey, *Polity and Economy*, La Haya 1957, p. XI; y M. BRONFENBRENNER, «Two Concepts of Economic Freedom», *Ethics*, LXV, 1955. <<

[27] La distinción entre libertad «positiva» y «negativa» ha sido popularizada por T. H. GREEN, a través del cual deriva últimamente de Hegel. Véase especialmente la conferencia «Liberal Legislation and Freedom of Contract», *The Works of T. H. Green*, ed. R. L. Nettelship, vol. III, *Miscellanies and Memoir*, pp. 365-86. [*N. del editor digital*: A partir de aquí falta la traducción de la nota.] The idea which is there connected mainly with «inner freedom» has since been put to many uses. Cf. Sir Isaiah Berlin, Two Concepts of Liberty: An Inaugural Lecture Delivered Before the University of Oxford on 31 October 1958 (Oxford: Clarendon Press, 1958), and, for a characteristic taking-over of the socialist arguments by the conservatives, Clinton Rossiter, «Toward an American Conservatism», Yale Review, 44 (1955): 361, who argues that «the conservative should give us a defi nition of liberty that is positive and all-embracing… In the new conservative dictionary, liberty will be defi ned with the help of words like opportunity, creativity, productivity, and security». <<

[28] W. L. Westermann, «Between Slavery and Freedom», *American Historical Review*, L, 1945, pp. 213-227. <<

[29] Cfr. J. W. JONES, *The Law and Legal Theory of the Greeks*, Oxford 1956, p. 282. Este fue el caso en la práctica, aunque quizá no lo fuese en el derecho estricto. <<

[30] Cfr. F. H. KNIGHT, *Freedom and Reform*, N. Y. 1947, p. 193: «La función primaria del gobierno es *impedir la coacción y*, por lo tanto, garantizar a cada hombre el derecho a vivir su pro-

pia vida libremente asociado con sus semejantes». Véase también su discusión sobre el tema en el artículo citado en la nota 3 anteriormente. <<

[31] Cfr. R. VON IHERING, *Law as a Means to an End*, traducido por I. Husik, Boston 1913, p. 242; MAX WEBER, *Essays in Sociology*, N. Y. 1949, p. 78: «El Estado es una comunidad humana que, con éxito, pretende el monopolio del uso legítimo de la fuerza física»; B. MALINOWSKI, *Freedom and Civilization*, L. 1947, p. 265: «El Estado es la única institución histórica que tiene el monopolio de la fuerza»; asimismo, J. M. CLARK, *Social Control of Business*, 2.ª ed., N Y. 1939, p. 115: «Se admite que la coacción apoyada por la fuerza es monopolio del Estado», y E. A. HOEBEL, *The Law of Primitive Man*, Harvard Univ. Press, 1954, cap. II. <<

[1] La cita está tomada de A. N. WHITEHEAD, *Introduction to Mathematics*, L. 1911, p. 61. Una primera versión del capítulo en *Essays on Individuality*, ed. F. Morley, Univ. of Pennsylvania Press, 1958. <<

[2] Cfr. A. FERGUSON, *An Essay on the History of Civil Society*, Edinburgo 1767, p. 279: «Las realizaciones del castor, la hormiga y la abeja se atribuyen a la sabiduría de la naturaleza. Las de las naciones cultas se atribuyen a ellas mismas y se supone que indican capacidad superior a las de las mentes toscas. Sin embargo, las realizaciones de los hombres, igual que las de cada animal, vienen sugeridas por la naturaleza y son el resultado del instinto dirigido por la variedad de situaciones con las que se enfrenta la humanidad. Tales realizaciones surgen de sucesivas mejorías logradas sin ninguna comprensión de su efecto general y conducen los negocios humanos a un estado de complicación que ni siquiera la máxima capacidad con laque la naturaleza humana fue jamás adornada podría haber proyectado. Ni siquiera cuando la totalidad del proceso se lleva a ejecución, es posible abarcarlo en toda su extensión». <<

[3] Cfr. M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, L, 1951, p. 199: «Los conceptos a cuya luz los hombres juzgarán nuestras propias ideas dentro de mil años —o quizá dentro de cincuenta años— están más allá de nuestro poder de adivinación. Si una biblioteca del año 3000 cayese en nuestras manos hoy en día, no entenderíamos su contenido. ¿Cómo podríamos predecir conscientemente un futuro que, por propia naturaleza, queda más allá de nuestras facultades de comprensión? Tan solo lograría poner de relieve la poca seriedad de aquellos juicios que no se hallen impregnados de humildad». <<

[4] LESLIE A. WHITE, «Man's Control over Civilization: An Anthropocentric Illusion», *Scientific Monthly*, LXVI, 1948, p. 238. <<

[5] *Vid*. G. RYLE, «Knowing How and Knowing That», Proceeding of the Aristotelian Society, 1945-46; confróntese igualmente la obra de M. POLANYI, *Personal Knowledge: Towards a Post-critical Philosophy* (Londres y Chicago 1958). <<

[6] Cfr. la sentencia, tantas veces citada, de F. P. RAMSEY, *The Foundations of Mathematics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1925), p. 287: «Únicamente la ciencia constituye materia propia del conocimiento humano». <<

[7] En relación con estas categorías distintas de conocimiento, véase mi artículo «Über den "Sinn" sozialer Institutionen», *Schweizer Monatshefte*, octubre 1955, y para una aplicación global de la argumentación contenida en el presente capítulo a problemas económicos específicos, véanse los dos ensayos «Economics and Knowledge» y «The Use of Knowledge in Society», incluidos en mi obra *Individualism and Economic Order* (Londres y Chicago 1948). <<

[8] G. DE SANTILLANA, *The Crime of Galileo* (Universidad de Chicago, 1955), p. 34. En una de sus obras, Herbert Spencer hace la siguiente observación: «Los avances científicos no hacen sino extender nuestro contacto con lo desconocido…». <<

[9] Cfr. H. G. BARNETT, *Innovation: The Basis of Cultural Change* (Nueva York 1953), en especial la p. 19: «Todo individuo, en muchos momentos de su vida, es un innovador»; p. 65: «Existe una positiva correlación entre el individualismo y el potencial innovador. Cuanto mayor es la libertad del individuo para explorar su mundo de experiencias y para organizar sus elementos de acuerdo con la interpretación personal de las impresiones obtenidas a través de los sentidos, mayor es la probabilidad de que surjan nuevas ideas». <<

[10] Cfr. W. A. LEWIS, *The Theory of Economic Growth*, L. 1955, p. 148: «Estos innovadores son siempre una minoría. Las nuevas ideas son puestas en práctica primeramente por una o dos

o muy pocas personas, tanto si se trata de nuevas ideas tecnológicas como de nuevas formas de organización, nuevas mercancías u otras novedades. Tales ideas pueden ser aceptadas rápidamente por el resto de la población. Lo más probable es que se reciban con escepticismo y falta de fe y que al principio se abran camino muy lentamente, si se lo abren. Transcurrido cierto tiempo, resulta evidente que las nuevas ideas tienen éxito, y entonces un creciente número de personas las acepta. Así, a menudo, se afirma que el cambio es la labor de una *élite* o que la magnitud del cambio depende de la calidad de las cabezas rectoras de la comunidad. Esto es verdad en el sentido de que implica únicamente que la mayoría de la gente no es innovadora, sino mera imitadora de lo que hacen los demás. Sin embargo, en cierta manera resulta equívoco si se acepta queriendo significar que cierta clase específica o sector de individuos son los que producen las nuevas ideas…». *Ibíd*., p. 172: «El juicio colectivo sobre las nuevas ideas es tan a menudo equivocado que resulta defendible la postura dialéctica de quienes sostienen que el progreso depende de la libertad de los individuos para respaldar sus propias opiniones a pesar de la desaprobación colectiva. La concesión de un monopolio decisorio a un comité gubernamental parece que entrañaría las desventajas de ambos sectores». <<

[11] Uno de los pocos autores que han visto claramente, al menos, parte de esto fue F. W. Maitland, quien subrayó (*Collected Papers*, Cambridge Univ. Press, 1911,1, p. 107) que «el más poderoso argumento es el que se basa en la ignorancia, la necesaria ignorancia de nuestros gobernantes». Véase, sin embargo, B. E. KUNE y N. H. MARTIN, «Freedom, Authority and Decentralization», *Harvad Business Review*, XXVI, 1958, especialmente p. 70: «La principal característica de la jerarquía con mando o de cualquier grupo en la sociedad no es el conocimiento, sino la ignorancia. Conviene considerar que una persona puede conocer solo una fracción de lo que ocurre en su mundo circundante.

Mucho de lo que esas personas conocen o creen será más bien falso que verdadero… Tanto en el caso de una persona situada en el puesto de mando, como en el de toda la organización que dirige, en cualquier momento dado, lo desconocido es más vasto que lo conocido. Es posible entonces que, al organizarnos dentro de un orden jerárquico con el propósito de aumentar la eficiencia, lo que realmente consigamos sea institucionalizar la ignorancia. Al hacer mejor uso de lo que unos pocos conocen, tenemos la seguridad de que a la gran mayoría se le impide la exploración de áreas oscuras más allá de nuestro conocimiento».

En un aspecto importante, el término «ignorancia» es, en cierta manera, demasiado estrecho para nuestros propósitos. En ocasiones es preferible hablar de «incertidumbre» cuando nos referimos a nuestro desconocimiento de lo que es «justo», pues resulta dudoso que podamos pronunciarnos con pleno sentido acerca de lo que es «justo» si nadie sabe qué normas aplicar en un caso concreto. En tales casos, puede ocurrir que la moral existente carezca de respuesta a un problema, aunque es posible que exista alguna respuesta que, si nos fuera conocida y ampliamente aceptada, sin duda sería muy valiosa. Estoy muy en deuda con Mr. Pierre F. Goodrich por una discusión que mantuvimos, a lo largo de la cual se me aclaró este importante punto, aunque no estoy convencido de que deba hablarse en general de «imperfección» donde yo hago hincapié en la ignorancia. <<

[12] Cfr. J. A. WHEELER, «A Septet of Sibyls: Aids in the Search for Truth», *American Scientist*, XLIV, 1956, p. 360: «Todo nuestro problema consiste en cometer los errores tan pronto como sea posible». <<

[13] Cfr. la observación que se atribuye a Louis Pasteur: «La suerte ayuda solo a aquellos cuyas mentes están bien preparadas para la investigación», citado por R. TATOU, *Reason and Chance in Scientific Discovery* (Londres 1957), p. 91. <<

[14] Cfr. A. P. LERNER, «The Backward-Leaning Approach to Control», *J. P. E.*, XLV, 1957, p. 441: «Las doctrinas librecambistas son válidas como *reglas generales*, cuyo uso, generalmente, es beneficioso. Como ocurre con todas las reglas generales, hay casos particulares donde, si uno conoce todas las circunstancias concurrentes y sus efectos en todas sus ramificaciones, sería mejor que la regla no se aplicase. Sin embargo, eso no hace que la regla sea mala ni proporciona razones para no aplicar dicha regla donde, como es el caso normal, uno no conoce todas las ramificaciones que convertirían el caso en excepción conveniente». <<

[15] Cfr. H. RASHDALL, «The Philosophical Theory of Property», en *Property, Its Rights and Duties*, N. Y. y L., 1915, p. 62: «La argumentación en favor de la libertad no se satisface suficientemente insistiendo, como ha hecho tan elocuentemente Mr. Lowes Dickinson (*Justice and Liberty. A Political Dialogue*, pp. 129, 131), en el absurdo de suponer que el trabajador que carece de bienes bajo el régimen capitalista disfruta de una libertad de la que le despojaría el socialismo; pues pudiera ser de extrema importancia que algunos disfrutasen de la libertad (como es el caso de unos pocos hombres capaces de disponer de un tiempo a su gusto y sazón), aunque tal libertad no fuese ni posible ni deseable para la gran mayoría. Es también un principio de incuestionable importancia que la cultura requiere una considerable diferenciación en las condiciones sociales». Véase también Kline y Martin en el artículo citado en la nota 10, p. 69: «Si ha de haber libertad para unos pocos que *quieren* gozar de ella, debe ofrecerse libertad a la restante mayoría. Si hay alguna lección clara en la historia, es esta». <<

[16] Para el uso del término «formación», más apropiado en este caso que el usual «instrucción», véase mi estudio sobre *The Counter-Revolution of Science*, Glencoe, IL, 1952, p. 83. <<

[17] Cfr. mi artículo «Degrees of Explanation», *British Journal for the Philosophy of Science*, VI, año 1955. <<

[18] Véase A. DIRECTOR, «The Parity of the Economic Market Place», *Conference on Freedom and the Law* (Law School of the Univ. of Chicago, Conference Series, núm. 13), Chicago 1953. <<

[19] Cfr. mi obra *The Road to Serfdom*, L. y Chicago 1944, cap. VII. <<

[20] Véase K. R. POPPER, *The Open Society and Its Enemies*, Princenton Univ. Press, 1950, especialmente p. 195: «Si queremos seguir siendo humanos, no hay más que un camino: el que lleva a la sociedad libre. Debemos ir hacia lo desconocido, lo incierto e inseguro, utilizando al máximo nuestras mentes para planear en favor de la seguridad y la libertad…». <<

[1] La cita está tomada de *Memoires du cardinal de Retz* (ed. París 1820, II, p. 497), donde se afirma que Cromwell le dijo al presidente Bellievre: «On ne montait jamais si haut que quand on ne sait où l'on va». La frase, aparentemente, produjo una honda impresión en los pensadores del siglo XVIII y es citada por David Hume (*Essays*, I, p. 124), A. Ferguson (*An Essay on the History of Civil Society*, Edinburgo 1767, p. 187) y (según D. Forbes, «Scientific Whiggism», *Cambridge Review*, VII, 1954, p. 654) también por Turgot. La frase aparece de nuevo apropiadamente en W. A. Dicey, *Law and Opinion*, p. 231. Una versión ligeramente modificada se encuentra en las póstumamente publicadas *Maximen und Reflexionen: Literatur und Leben (Schriften zur Literatur, Grossherzog Wilhem Ernst Ausgabe*, Leipzig 1913, II, p. 626), de Goethe: «Nunca se va tan lejos como cuando no se sabe adónde se va». Cfr., también, en relación con ello, G. VICO, *Opere*, ed. G. Ferrari, 2.ª ed., Milán 1854, V., p. 135: «Homo non intelligendo fit omnia». Puesto que no habrá más oportunidad de referirnos a Vico, debe mencionarse aquí que dicho autor y su gran discípulo F. Galiani constituyen el único importante paralelo de la tradición antirracionalista inglesa que consideraremos más extensamente en el próximo capítulo.

Una traducción alemana de una primera y en cierta manera más extensa versión del presente capítulo se publicó en *Ordo*, IX, 1957. <<

[2] J. B. BURY, *The Idea of Progress*, 1920, p. 2. <<

[3] Cfr. J. S. MILL, «Representative Government», en *On Liberty*, ed. R. B. McCallum, Oxford 1946, p. 121. <<

[4] Cfr. A. FERGUSON, *History of Civil Society*, Edinburgo 1767, p. 12: «Si el palacio es antinatural, la vivienda campesina no lo es menos, y los mayores refinamientos políticos y morales no son más artificiales en su clase que las primeras aprehensiones de los sentimientos y la razón». W. ROSCHER, *Ansichten der*

Volkswirtschaft, 2.ª ed., Leipzig 1861, proporciona una ilustración de los «perniciosos refinamientos, tenedores, guantes y ventanas encristaladas», contra los cuales tronaron los austeros moralistas en un tiempo o en otro; Platón, en su *Fedón*, hace que uno de los participantes en el diálogo manifieste el temor de que la invención de la escritura, al reblandecer la memoria, conduzca a la degeneración. <<

[5] Si todavía fuese posible alterar una costumbre arraigada, sería deseable limitar la palabra «progreso» a deliberados avances hacia objetivos predeterminados, y como consecuencia de lo anterior, hablar solamente de la «evolución» de la civilización. <<

[6] Cfr. J. B. BURY, *The Idea of Progress*, L. 1920, pp. 236-7: «Las teorías del progreso están, pues, diferenciadas en dos tipos distintos, correspondientes a dos tipos políticos radicalmente opuestos y que ejercen su atracción sobre temperamentos antagónicos. Uno de los tipos lo constituyen los idealistas y socialistas constructivistas, que pueden nombrar todas las calles y torres de "la ciudad dorada", que imaginan como si estuviese situada justamente al otro lado del promontorio. El desarrollo del hombre es un circuito cerrado; sus fases se conocen y están al alcance. El otro tipo lo integran aquellos que, a la vista de la gradual ascensión del hombre, creen que por la misma interrelación de fuerzas que le han conducido tan lejos y mediante un posterior desarrollo de la libertad, para cuya obtención ha luchado, se moverá lentamente hacia condiciones de creciente armonía y felicidad. Aquí el proceso de desarrollo es indefinido; sus etapas son desconocidas y se sitúan en el remoto futuro. La libertad individual es la fuerza motriz y su correspondiente teoría política es el liberalismo». <<

[7] Véase K. R. POPPER, *The Poverty of Historicism*, L., 1957. Y mi *The Counter-Revolution of Science*, Glencoe, III, 1952. <<

[8] Como acertadamente ha señalado I. Langmuir, «Freedom, the Oportunity to Porfit from the Unexpected», *General Electric, Research Laboratory Bulletin*, otoño de 1958: «En el trabajo de investigación no se pueden planificar los descubrimientos, pero puede planificarse el trabajo que probablemente conducirá a los descubrimientos». <<

[9] Cfr. M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, L. 1951, Y el más importante análisis precedente de estos temas en S. BAILEY, *Essays on the Formation and Publication of Opinions*, L. 1921, especialmente la observación del prefacio: «Parece que es condición necesaria de la ciencia humana el que tengamos que aprender muchas cosas inútiles con el fin de llegar a conocer aquellas que nos sirven. Como resulta imposible conocer el valor de nuestras adquisiciones con anterioridad a la experiencia, la única forma que la humanidad tiene de asegurar todas las ventajas del conocimiento es la prosecución de las investigaciones en todas las direcciones posibles. No hay mayor impedimento al progreso de la ciencia que la perpetua y ansiosa referencia de cada paso a la utilidad palpable. Una vez seguros de que los resultados generales serán beneficiosos, no es de sabios la demasiada solicitud por el inmediato valor de cada esfuerzo individual. Además, hay una cierta necesidad de completar los conocimientos de cada ciencia, en cuya virtud estamos obligados a adquirir muchos detalles que no tienen más valor que el de engrosar ese depósito científico. No hay que olvidar que los logros aparentemente inútiles y triviales son a menudo los preparativos necesarios para los descubrimientos importantes». <<

[10] A. SMITH, *W. o N.*, L., p. 83. Véase, a manera de contraste, J. S. MILL, quien en 1948 (*Principles*, IV, 2, p. 749) arguyó seriamente que «solamente en los países atrasados del mundo ese incremento de producción es todavía un objetivo importante. En los más avanzados, lo que económicamente se necesita es una mejor distribución». Parece no haberse dado cuenta de que el in-

tento de acabar con la extrema pobreza únicamente a través de la redistribución hubiera conducido en su época a la destrucción de todo lo que consideraba como vida culta, sin apenas lograr su objetivo. <<

[11] G. TARDE, *Social Law, an Outline of Sociology*, traducción de H. C. Warren, Nueva York 1907, p. 194. <<

[12] Cfr. los siguientes dos importantes artículos, en *The Times Literary Supplement*: «The Dynamic Society» (24 de febrero de 1956, también publicado como folleto) y «The Secular Trinity» (28 de diciembre de 1956). <<

[13] Cfr. H. C. WALLICH, «Conservative Economic Policy», *Yale Review*, XLVI, 1956, p. 67: «Desde el punto de vista crematístico del "dólar y céntimos", es completamente obvio que en un periodo de años, incluso quienes se encuentran en el escalón más débil de la desigualdad tienen más que ganar con un rápido desarrollo que mediante cualquier concebible redistribución de renta… Una tasa de crecimiento de solo un 1 por 100 extra al año elevará pronto, incluso a los económicamente más débiles, a niveles de renta que ninguna redistribución del monto que fuera podría promover… Para el economista, la desigualdad económica adquiere una justificación funcional gracias al concepto del desarrollo. Sus últimos resultados benefician incluso a aquellos que a primera vista no parecen contar entre los ganadores». <<

[14] Cfr. el relato sobre una de las más remotas partes del mundo, escrito por JOHN CLARK, *Hunza: Lost Kingdom of the Himalayas*, N. Y. 1956, p. 266: «El contacto con Occidente, bien directamente o de segunda mano, ha alcanzado a los más apartados nómadas, a los pueblos más recónditos de la jungla. Más de mil millones de individuos han aprendido que vivimos una vida más feliz, que llevamos a cabo un trabajo más interesante y que disfrutamos de mayor bienestar físico que ellos. Sus propias culturas no les han proporcionado tales ventajas y están decididos a

obtenerlas. La mayoría de los asiáticos las desean con un cambio de costumbres tan pequeño como sea posible». <<

[1] *Democracy*, I, cap. XIV, p. 246; cfr. también 11, p. 96: «Las ventajas que proporciona la libertad aparecen solo con el transcurso del tiempo y siempre es fácil confundir la causa que las origina».

Una versión anterior, aunque ligeramente más larga, de este capítulo apareció en *Ethics*, LXVIII, 1958. <<

[2] Tocqueville hizo notar en alguna parte: «Du dix-huitième siecle et de la révolution étaient sortis deux fleuves: le premier conduisant les hommes aux institutions libres, tandis que le second les menant au pouvoir absolu». Cfr. la observación de THOMAS E. MAY, *Democracy in Europe*, L., 1877, 11, p. 334: «La historia de una de ellas (Francia), en los tiempos modernos, es la historia de la democracia, no la de la libertad; la historia de la otra (Inglaterra) es la historia de la libertad, no de la democracia». Véase también G. DE RUGGIERO, *The History of European Liberalism*, traducción de R. G. Collingwood, Oxford Univ. Press, 1927, especialmente pp. 12,71 y 81. Sobre la ausencia de una verdadera tradición liberal en Francia, véase E. FAGUET, *Le libéralisme*, París, 1902, especialmente p. 307. <<

[3] «Racionalismo» y «racionalista» se usarán aquí siempre en el sentido definido por B. Groethuysen, art. «Rationalism», *E. S. S.*, XIII, p. 113 como una tendencia «a regular la vida individual y social de acuerdo con los principios de la razón y a eliminar, en la medida de lo posible, todo lo que sea irracional». Cfr. también M. OAKESHOTT, «Rationalism in Politics», *Cambridge Journal*, I, 1947. <<

[4] Véase H. HALÉVY, *The Growth of Philosophic Radicalism*, L. 1928, p. 17. <<

[5] Cfr. J. L. TALMON, *The Origins of Totalilarian Democracy*, L. 1952. Aunque Talmon no identifica la democracia «social» con la «totalitaria», no puedo por menos que estar de acuerdo con H. Kelsen («The Foundations of Democracy», *Ethics*, LXVI,

1, parte 2.ª, 1955. p. 95 nota), quien afirma que «el antagonismo descrito por Talmon como tensión entre la democracia liberal y la totalitaria no es otra cosa que el antagonismo entre liberalismo y socialismo y no entre dos tipos de democracia». <<

[6] FRANCIS LIEBER, «Anglican and Gallican Liberty» (originariamente publicado en un periódico de Carolina del Sur en 1948 y reimpreso en *Miscellaneous Writings*, Filadelfia 1881, p. 282). Véase también p. 385: «El hecho de que la libertad gálica lo espera todo de la organización, mientras que la anglicana se inclina al *desarrollo*, explica por qué vemos en Francia una mejoría y expansión tan pequeñas de las instituciones; cuando la mejoría se intenta, tiene lugar la total abolición del estado de cosas precedente, un comienzo *ab ovo*, una rediscusión de los primeros principios elementales». <<

[7] Todavía está por hacer, cosa que no podemos intentar aquí, un relato adecuado de tal filosofía del desarrollo que proporcione los cimientos intelectuales de la política de libertad. Para una apreciación más completa de la escuela escocesa e inglesa y sus diferencias frente a la tradición racionalista francesa, véase D. FORBES, «Scientific Whiggism: Adam Smith and John S. Mill». *Cambridge Journal*, VII, 1954, y mi conferencia *Individualism. True and False*, Dublín 1945, reimpresa en *Individualism and Economic Order*. Londres y Chicago 1948. (Se trata de las últimas particularidades que conozco del papel desempeñado por B. Mandeville en esta tradición que paso por alto). Para posteriores referencias, véase la última versión del tema en *Ethics*, LXVIII, 1958. <<

[8] Véase especialmente la obra de Sir Mathew Hale a que se refiere la nota 20 *infra*. <<

[9] Montesquieu, Constant y Tocqueville fueron a menudo considerados como anglófilos por sus compatriotas. Constant recibió parte de su educación en Escocia, y Tocqueville pudo afir-

mar: «Ciertamente tengo tantos sentimientos e ideas en común con los ingleses, que Inglaterra ha llegado a ser para mí una especie de segunda patria intelectual». (A. DE TOCQUEVILLE, *Journeys to England and Ireland*, ed. J. P. Mayer, Yale University Press. 1958, p. 13). Una lista completa de los más caracterizados pensadores franceses pertenecientes a la escuela «británica» evolucionista más que a la tradición racionalista «francesa» exigiría incluir al joven Turgot y a E. B. de Condillac. <<

[10] Sobre el desviacionismo de Jefferson desde la tradición británica a la tradición francesa como consecuencia de su estancia en Francia, véase la importante obra de O. VOSSLER, *Die amerikanischen Revolutionsideale in ihrem Verhältnis zu den europäischen*, Munich 1929. <<

[11] TALMON, op. cit., p. 2. <<

[12] *Ibíd.*, p. 71. Cfr. también L. MCGOVERN y D. S. COLLIER, *Radicals and Conservatives*, Chicago 1958, quienes hacen la distinción entre «liberales conservadores» y «liberales radicales». <<

[13] A. FERGUSON, *An Essay on the History of Civil Society*, Edinburgo 1767, p. 187. <<

[14] FRANCIS JEFFREY, «Graig's Life of Miller», *Edinburgh Review*, IX, 1807, p. 84. Análogamente, F. W. MAITLAND, más tarde, escribió en alguna parte «sobre el avanzar dando tropiezos en nuestro estilo empírico que por accidente nos conduce a la sabiduría». <<

[15] D. FORBES, op. cit., p. 645. La importancia de los filósofos morales escoceses como precursores de la cultura antropológica ha sido elegantemente reconocida por E. E. EVANS-PRITCHARD, *Social Anthropology*, Londres 1951, pp. 23-25. <<

[16] L. VON MISES, *Socialism*, nueva ed., Yale University Press, 1951, p. 43, escribe, con referencia al contrato social: «El

racionalismo no podría encontrar otra explicación, tras haber rechazado la vieja creencia que ligaba las instituciones sociales del pasado con fuentes divinas o al menos con la iluminación que viene al hombre a través de la inspiración divina. Puesto que conducía a las condiciones actuales, el pueblo consideró el desarrollo de la vida social como absolutamente intencionado y racional. ¿De qué otra manera podía haberse producido este desarrollo excepto a través de una consciente elección y reconocimiento del hecho de su intencionalidad y racionalidad?». <<

[17] Citado por TALMON, op cit., p. 73. <<

[18] M. TULIO CICERÓN, *De re publica*, II, I, 2; cfr. también II, XXI, 37. NERATIO, uno de los últimos juristas romanos, citado en el *Corpus Iuris Civilis*, llegó tan lejos que exhortaba así a los jurisconsultos: «Rationes eorum quae constituuntur inquiri non oportet, alioquin multa ex his quae certa sunt subvertuntur». («Debemos evitar la inquisición acerca de la racionalidad de nuestras instituciones, pues de otra manera, ciertamente, muchas de ellas se trastocarán»). Aunque a este respecto los griegos fueron algo más racionalistas, no carecen en absoluto de una similar concepción del desarrollo de la ley. Véase, por ejemplo, el orador ático ANTIFÓN, *On the Choreutes*, par. 2.ª, 2. (*Minor Attic Orators*, ed. K. J. Meidmen Loeb Library, Harvard University Press, 1941, 1, p. 247), donde escribe que hay leyes («que tienen la característica de ser las más antiguas de este país, lo que constituye la más segura demostración de su bondad, pues el tiempo y la experiencia muestran a la humanidad lo imperfecto»). <<

[19] R. DESCARTES, *A Discourse on Method* (ed. Everyman), parte II, p. 11. <<

[20] Cfr. TALMON, op cit., p. 142. Sobre la influencia del ideal espartano en la filosofía griega, especialmente en Platón y Aristóteles, véase F. OLLIER, *Le Mirage Spartiate*, París 1833, y K. R. POPPER, *The Open Society and its Enemies*, L. 1945. <<

[21] «Sir Mathew Hale's Criticism on Hobbes Dialogue on the Common Law», reimpreso como apéndice por W. S. Holdswonh, *A History of the English Law*, V, L. 1924, pp. 504-505 (la ortografía ha sido modernizada). Holdswonh, acertadamente, señala la similitud de algunos de estos argumentos con los de E. Burke. Constituye, en efecto, un intento de elaborar ideas de Sir Edward Coke (a quien Hobbes había criticado) y especialmente su famosa concepción de la «razón artificial», que en un lugar (*Seventh Report*, ed. I. H. Thomas e I. F. Fraser, Londres 1826) explica como sigue: «Nuestros días sobre la tierra no son más que una sombra respecto a los días y épocas pasados. De donde se infiere que las leyes han sido hechas por la sabiduría de los hombres más excelentes, en muchas edades sucesivas, mediante dilatadas y continuadas experiencias (la prueba de la luz y de la verdad), acabadas y refinadas, lo cual ningún hombre (disponiendo de tan poco tiempo), aunque tuviese la sabiduría de todos los humanos, en ningún periodo podría haber obtenido». Cfr. asimismo el proverbio legal: *Per varios usus experientia legem fecit*. <<

[22] La mejor descripción que conozco del carácter de este proceso de desarrollo social sigue siendo la de C. MENGER, *Untersuchungen*, libro III y apéndice VIII, especialmente pp. 163-65, 203-4, nota, y 208. Cfr. la discusión de A. MACBEATH, *Experiments in Living*, L. 1952, p. 120, a propósito de «los principios establecidos por Frazer (*Psyche's Task*, p. 4) y admitidos por Malinowski y otros antropólogos, de que ninguna institución continuará sobreviviendo a menos que realice alguna función útil», y la observación añadida en su nota: «sin embargo, las funciones que desempeñe en un momento pueden no ser las mismas para las que originariamente fue establecida». Cfr. también el siguiente pasaje, en el cual Lord Acton indica cómo hubiera continuado sus breves esquemas sobre la libertad en la antigüedad y en la era cristiana (*History of Freedom*, p. 58): «Desearía relatar… por quién y en qué circunstancias se llegó a conocer la verdadera ley de

formación de estados libres y cómo ese descubrimiento, íntimamente relacionado con aquellos que bajo los nombres de desarrollo, evolución y continuidad han dado nuevos y profundos métodos a otras ciencias, resolvió el antiguo problema entre estabilidad y cambio y dio autoridad a la tradición en el progreso del pensamiento; cómo esa teoría expresada por James Mackintosh, al afirmar que las constituciones no se hacen, sino que se desarrollan, afirma que las costumbres y la calidad de los gobernados, y no la voluntad del gobierno, son quienes hacen la ley». <<

[23] No me refiero aquí a la reconocida deuda de Darwin a las teorías de la población de Malthus (y a través de este a R. Cantillon), sino a la atmósfera general de una filosofía que en el siglo XIX dominó el pensamiento en materia social. Aunque esta influencia se ha reconocido ocasionalmente (véase, por ejemplo, H. F. OSBORN, *From The Greeks to Darwin*, N. Y. 1894, p. 87), nunca ha sido sistemáticamente estudiada. Creo que tal estudio demostraría que la mayor parte del aparato conceptual que Darwin empleó lo tenía a mano, preparado y conformado para su uso. Una de las principales vías a través de las cuales el pensamiento evolucionista escocés llegó a Darwin fue, probablemente, el geólogo escocés James Hutton. <<

[24] Véase A. C. LOVEJOY, «Monboddo and Rousseau» (1933), reimpreso en *Essays in the History of Ideas*, John Hopkins University Press, 1948. <<

[25] Quizá sea significativo que el primero en apercibirse claramente de esto en el campo de la lingüística, Sir William Jones, fuera jurisconsulto de profesión y un eminente y convencido whig. Cfr. su célebre declaración contenida en el «Third Anniversary Discourse» de 2 de febrero de 1786, *Asiatick Researches*, I, p. 422, reimpreso en *Works*, Londres 1807, m, p. 34: «El sánscrito, por mucha que sea su antigüedad, posee una maravillosa estructura. Es más perfecto que el griego, más copioso que el latín

y más exquisitamente refinado que cualquiera de dichas dos lenguas. Con ambas acusa una fuerte afinidad, que alcanza no solo a las raíces de los verbos, sino a las formas de la gramática, posiblemente atribuible a mero accidente. Esta afinidad es tan marcada que ningún filósofo podría examinar los tres idiomas sin creer que hayan surgido de uno común que quizá ya no exista». La relación entre la especulación lingüística y las instituciones políticas se demuestra en una de las declaraciones más completas, y en cierta manera póstuma, de la doctrina whig: véase O. STEWART, Lectures on Political Economy (1809 y 1810), editadas en *The Collected Works of Dugald Stewart*, Edinburgo 1856, IX, pp. 422-424, y ampliamente citadas en una nota de la primera versión de este capítulo, publicada en *Ethics*, LXVIII, 1958. Su importancia radica en la influencia de Stewart en el último grupo de whigs, integrante del círculo de la *Edinburgh Review*. ¿Acaso es solo accidental el que, en Alemania, su más eminente filósofo de la libertad, W. von Humboldt, sea también uno de los más grandes filólogos? <<

[26] JOSIAH TUCKER, *The Elements of Commerce* (1755), en *Josiah Tucker: A Selection*, ed. R. L. Schuyler, Columbia University Press, 1931, p. 92. <<

[27] Para Adam Smith el beneficioso funcionamiento del sistema económico no se apoyaba en la «libertad natural» en sentido literal, sino en la libertad bajo la ley. Claramente lo expresa en W. o. N., lib. IV, cap. V. vol. 11, pp. 42-43: «La seguridad que las leyes de Gran Bretaña brindan a todos los hombres, permitiéndoles disfrutar de su trabajo, es suficiente por sí sola para conseguir que cualquier país florezca a pesar de las absurdas regulaciones del comercio. Esta seguridad fue perfeccionada por la revolución al tiempo que se establecían las primas. El esfuerzo natural de cada individuo para mejorar su propia condición, cuando se ejerce con libertad y seguridad, constituye un principio tan poderoso que por sí mismo y sin ninguna asistencia no

solamente es capaz de llevar a la prosperidad y a la riqueza de la sociedad, sino de vencer las obstrucciones impertinentes con las que a menudo entorpece su funcionamiento la locura de las leyes humanas». Cfr. C. A. COOKE, «Adam Smith and Jurisprudence», Law Quarterly Review, U, 1935, p. 328: «La teoría político-económica que tiene su fuente en la *Riqueza de las Naciones* se puede considerar como una teoría coherente del derecho y la legislación… El famoso pasaje de la mano invisible se alza como esencia del punto de vista jurídico sustentado por A. Smith». Véase también la interesante discusión de J. P. CROPSEY, *Polity and Economy*. La Haya 1957. Es interesante señalar que el argumento general de Adam Smith sobre «la mano invisible»… «que conduce al hombre a promover un fin que no formaba parte de sus intenciones», aparece ya en Montesquieu, *Spirit of the Laws*, I, p. 25, cuando dice que de esta manera «cada individuo hace progresar el bien público pensando únicamente en promover su propio interés». <<

[28] J. BENTHAM, *Theory of Legislation*, 5.ª ed., Londres 1887, p. 48. <<

[29] Véase D. H. MACGREGOR, *Economic Thought and Policy*, Oxford University Press, 1949 pp. 54-89, y LIONEL ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, Londres 1952, pp. 42-46. <<

[30] E. BURKE, *Thoughts and Details on Scarcity*, en *Works*, VII, p. 398. <<

[31] Cfr., por ejemplo, el contraste entre D. HUME *Essays*, I, vi., p. 117: «Los escritores políticos establecen como máxima inconcusa que al formular un sistema de gobierno y fijar los diversos controles de las constituciones debe partirse de la base según la cual los hombres son pícaros, sin otro fin, en lo que respecta a sus acciones, que promover su interés privado» (la alusión presumiblemente sea a Maquiavelo, *Discorsi*, 1, 3: [«El legislador, para

ordenar sus propósitos, debe partir de la base según la cual todos los hombres son malos»]) y R. PRICE (*Two Tracts on Civil Liberty*, Londres 1778, p. 11) quien dice así: «La voluntad humana, si se halla totalmente libre de coacción, lleva al hombre, inevitablemente, a la rectitud y a la virtud». <<

[32] Véase J. S. MILL, *Essays on Some Unsettled Questions of Political Economy*, Londres 1844, ensayo V. <<

[33] Ernest Renan, en un importante ensayo sobre los principios y tendencias de la escuela liberal, publicado en 1858 e incluido más tarde en su *Essais de Morale et de Critique* (véase hoy en *Oeuvres Completes*, ed. H. Psicharfi, I, París 1948, p. 45), observa: «Le libéralisme, ayant la prétention de se fonder uniquement sur les principes de la raison, croit d'ordinaire n'avoir pas besoin de tradition. Là est son erreur… L'erreur de l'école libérale est d'avoir trop cru qu'il est facile de créer la liberté par la réflexion, et de n'avoir pas vu qu'un établissement n'est solide que quand il a des racines historiques… Elle ne vit pas que de tous ses efforts ne pouvait sortir qu'une bonne administration, mais jamais la liberté, puisque la liberté résulte d'un droit antérieur et supérieur à celui de l'État, et non d'une déclaration improvisée ou d'un raisonnement philosophique plus ou moins bien déduit». Cfr. también la observación de R. B. MacCallum en la introducción a su edición de J. S. Mill (*On Liberty*, Oxford 1946, p. 15): «Aunque Mill admite la gran fuerza de la costumbre, critica en todo momento las normas basadas en la propia costumbre y que no se hallan respaldadas por la razón». Señala: «La gente cree —y algunos que aspiran al título de filósofos les apoyan en su creencia— que sus sentimientos en cuestiones de esta naturaleza valen más que los razonamientos y hacen innecesario el razonar». Mill, como racionalista utilitario, no estuvo nunca dispuesto a aceptar este criterio. Era el principio *simpatía-antipatía* que Bentham consideraba como base de todo sistema no elaborado por la razón. La indicación fundamental de MilI, como pensador político, era

que «todos estos presupuestos no razonados se consideraran y ponderaran por el juicio equilibrado y reflexivo de los intelectuales». <<

[34] JOSEPH BUTLER, *Works*, ed. E. W. Gladstone, Oxford 1896,11, p. 329. <<

[35] Incluso el profesor H. Butterfield, mejor conocedor de la materia que la mayoría de los entendidos, considera «una paradoja de la historia» que «el nombre de Inglaterra haya estado tan íntimamente ligado con la libertad por un lado y la tradición por otro» (*Liberty in the Modern World*, Toronto 1952, p. 21). <<

[36] T. JEFFERSON, *Works*, ed. P. L. Ford, XII, N. Y., 1905, p. 111. <<

[37] Véase BURKE, por ejemplo, *A letter to a Member of the National Assembly, Works*, VI, p. 64: «La idoneidad de los humanos para la libertad civil está en relación directa con la disposición a atar con cadenas morales sus apetitos; con la disposición a poner su amor a la justicia por encima de su rapacidad; en relación con la disposición a colocar la profundidad y la sobriedad del entendimiento por encima de la vanidad y de la presunción; en relación con la disposición a escuchar el consejo de los sabios y de los buenos con preferencia a las adulaciones de los bribones». Véase también James Madison en los debates durante la Convención ratificadora de Virginia, 20 de junio de 1788 (en *The Debates in the Several State Conventions, on the Adoption of the Federal Constitution*, etc., ed. J. Elliot, Filadelfia 1863, III, p. 537): «Suponer que, sin ninguna virtud por parte del pueblo, cualquier forma de gobierno asegurará la libertad y la felicidad, es una idea quimérica…». TOCQUEVILLE, *Democracy*, I, p. 12: «La libertad no puede establecerse sin moralidad, ni la moralidad sin fe». También *ibíd*., II, p. 235: «Jamás existió ninguna comunidad libre sin moral». <<

[38] D. HUME, *Treatise*, lib. III, parte I, sec. 1, II, p. 225, el párrafo encabezado «Las normas de moral, por tanto, no son deducciones de nuestra razón». La misma idea está implícita en la máxima escolástica: «Ratio est instrumentum, non est judex». En lo que respecta al punto de vista evolucionista sobre la moral de Hume, me complazco en citar una declaración que me resistía a recoger por temor a leer en Hume más de lo que en Hume hay, pero que proviene de un autor que, en mi opinión, no considera la obra de Hume desde mi mismo ángulo. CH. BAY, *The Structure of Freedom*, Standford University Press, 1958, p. 33, escribe: «Las normas de moralidad y de justicia constituyen lo que Hume denomina artificios, y ni son de ordenación divina, ni forman parte integrante de la naturaleza humana, ni fueron reveladas por la razón pura. Integran el producto de la experiencia práctica de la humanidad, y la única consideración en la lenta prueba del tiempo es la utilidad que cada regla moral puede mostrar en cuanto a la promoción del bienestar humano. Hume pudo ser calificado de precursor de Darwin en la esfera de la ética. En efecto, Hume proclamó la doctrina de la supervivencia de las instituciones que mejor se conforman y adaptan entre los humanos, no en términos de valor intrínseco, sino en términos de máxima utilidad social». <<

[39] Cfr. H. B. ACTON, «Prejudice», *Revue Internationale de Philosophie*, XXI, 1952, con la interesante demostración de la similitud de puntos de vista de Hume y Burke; también la obra del mismo autor «Tradition and some other Forms of Order», *Proc. Arist. Sec.*, 1952-53, especialmente la observación inicial de que «liberales y colectivistas se alinean formando frente contra la tradición, cuando se trata de atacar alguna superstición». Véase también LIONEL ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, Londres 1952, p. 196 n. <<

[40] Quizá esto sea llevar las cosas demasiado lejos. Una hipótesis puede muy bien resultar teóricamente falsa, pero al deducirse

de ella nuevas conclusiones que prueban su verdad, vale más aferrarse a tal hipótesis que operar en el vacío. Tal tentativa, aunque ofrezca respuestas parciales a cuestiones importantes, puede entrañar la máxima trascendencia a efectos prácticos, aunque a los científicos no les agrade debido a su posibilidad de impedir el progreso. <<

[41] EDWARD SAPIR, *The Selected Writtings in Language, Culture and Personality*, ed. D. G. Mandelbaum, University of California Press, 1949, p. 558; «A veces es necesario tener conciencia de las formas de conducta social, con vistas a lograr una adaptación que sirva más a las condiciones cambiantes. Sin embargo, creo que puede establecerse como principio aplicable a la larga, que en la vida normal de los negocios es inútil e incluso perjudicial para el individuo arrastrar consigo el consciente análisis de sus modelos culturales. Ello debiera dejarse a los estudiosos cuya misión es atender tales modelos. Una saludable inconsciencia de las formas de conducta socializada a las que nos hallamos sujetos es tan necesaria a la sociedad como la ignorancia o la inadvertencia del trabajo de las vísceras para la salud del cuerpo». Véase también *ibíd*., p. 26. <<

[42] DESCARTES, *op. cit*., parte IV, p. 26. <<

[43] E. BURKE, *A Vindication of Natural Society*, prefacio, *Works*, I, p. 7. <<

[44] P. H. D. BARÓN D'HOLBACH, *Système Social*, Londres 1773, I, p. 55, citado en Talmon, *op. cit*., p. 273: Declaraciones inocentes similares no son difíciles de encontrar en los escritos de los psicólogos contemporáneos. B. F. SKINNER, por ejemplo, en *Walden Two*, N. Y. 1948, p. 85, hace que el héroe de su utopía argumente: «¿Por qué no experimentar? Las cuestiones son bastante simples. ¿Cuál es la mejor conducta para el individuo en lo que se refiere al grupo? ¿Cómo inducir al individuo a comportarse de esa manera? ¿Por qué no explorar tales cuestiones de

acuerdo con un espíritu científico? Podríamos hacer lo mismo que en *Walden Two*. Ya hemos confeccionado un código de conducta sujeto, desde luego, a la modificación experimental. El código hará que todo funcione suavemente si cada individuo vive de acuerdo con él. Nuestra tarea consiste en comprobar que todo el mundo lo haga así». <<

[45] Cfr. mi artículo «Was ist und was heisst "sozial"?», en *Masse und Demokratie*, ed. A. Hunold, Zurich 1907, y el intento de defensa del concepto en H. JAHRREISS, *Freiheit und Sozialstaat* (Kolner Universitatsreden No. 17), Krefeld 1957, y reimpreso en la actualidad por el mismo autor en *Mensch und Staat*, Colonia y Berlín 1957. <<

[46] Cfr. el énfasis de Tocqueville sobre el hecho de que «las ideas generales no son prueba de fortaleza, sino más bien de insuficiencia del intelecto humano» (*Democracy*, II, p. 13). <<

[47] Se pregunta a menudo hoy en día si en la acción social la coherencia es una virtud. El deseo de coherencia se presenta a veces como un prejuicio racionalista, y el juicio de cada caso, de acuerdo con los méritos individuales, como el procedimiento verdaderamente experimental o empírico. He aquí que tal actitud es radicalmente opuesta a la verdad. El deseo de consecuencia surge del reconocimiento explícito de la inadecuación de nuestra razón para comprender todas las implicaciones del caso individual, mientras que el supuesto procedimiento pragmático se basa en la pretensión de que podemos valorar perfectamente todas las implicaciones del caso, sin confiar en esos principios que nos dicen los hechos particulares que debiéramos tener en cuenta. <<

[48] B. CONSTANT, «De l'Arbitraire», en *Oeuvres politiques de Benjamin Constant*, ed. C. Louandre, París 1874, pp. 81-82. <<

[49] Debe admitirse que, una vez que la tradición discutida pasó de Burke a los reaccionarios franceses y románticos alemanes, se

trocó de posición antirracionalista en fe irracionalista y que mucha parte de ella sobrevivió casi exclusivamente bajo tal forma. Sin embargo, este abuso, del que Burke es en parte responsable, no debiera servir de base para que cayera el descrédito sobre lo valioso de dicha tradición ni hacernos olvidar «lo sincero que fue un *whig* (Burke) hasta el final». Véase F. W. MAITLAND, que lo destaca con énfasis (*Collected Papers*, Cambridge University Press, 1911, p. 67). <<

[50] S. S. WOLIN, «Hume and Conservatism», *American Political Science Review*, XLVIII, 1954, p. 1001. Cfr. también E. C. MOSSNER, *Life of David Hume*, Londres 1954, p. 125: «En la era de la razón, Hume se mantuvo apartado, como antirracionalista sistemático». <<

[51] Cfr. K. R. POPPER, *The Open Society and its Enemies*, Londres 1945, passim. <<

[1] *The Origins of Modern Constitutionalism*, N. Y. 1949, p. 212. <<

[2] Esta vieja verdad ha sido sucintamente expresada por G. B. Shaw; «La libertad significa responsabilidad. Por eso, la mayoría de los humanos la temen» (*Man and Superman: Maxims for Revolutionaries*, Londres 1903, p. 229). El tema, desde luego, ha sido exhaustivamente tratado en alguna de las novelas de F. Dostoyewsky (especialmente en el episodio del Gran Inquisidor de *Los hermanos Karamazov*). El moderno psicoanálisis y los filósofos existencialistas tienen poco que añadir a dicha perspicaz psicología. Sin embargo, véase E. FROMM, *Escape from Freedom*, N. Y. 1941 (ed. inglesa titulada *The Fear of Freedom*); M. GRENE, *Dreadful Freedom*, Chicago University Press, 1948, y O. VEIT, *Die Flucht vor der Freiheit*, Frankfurt 1947. Lo contrario de creer en la responsabilidad del individuo y el consiguiente respeto que por la ley prevalece en las sociedades libres es la simpatía que se registra como norma general hacia cuantos infringen la ley en toda sociedad que desconoce la libertad; nota característica de la literatura rusa del siglo XIX. <<

[3] Para un cuidadoso examen de los problemas filosóficos del determinismo general véase K. R. POPPER, *The Logic of Scientific Discovery. Postscript After Twenty Years*, Londres 1959. Cfr. también mi ensayo «Degrees of Explanation», *British Journal for the Philosophy of Science*, IV, 1955. <<

[4] C. H. WADDINGTON, *The Scientific Attitude*, Pelican Books, Londres 1941, p. 110. <<

[5] Esto ya lo comprendió claramente John Locke (*An Essay Concerning Human Understanding*, lib. II, cap. XXI, párrafo 14, donde habla de «las cuestiones irracionales por ininteligibles; a saber, *si el hombre será libre o no*. Pues, si no me equivoco, de lo que he dicho se deduce que, en sí misma, la cuestión es totalmente impropia». Véase incluso T. HOBBES, *Leviathan*, XXI,

ed. Oakeshott, Oxford 1946, p. 137. Para análisis más recientes, véase 11. GOMPERZ, *Das Problem der Willensfreiheit*, Jena 1907; M. SCHLICK, *Problems of Ethics*, N. Y. 1939; C. D. BROAD, *Determinism, Indeterminism and Libertarianism*, Cambridge 1934; R. M. HARE, *The Language of Morals*, Oxford 1952; H. L. A. HART, «The Adscription of Responsability and Higts», *Pro. Arist. Soc.*, 1940-41, reimpreso en *Logic and Language*, ed. A. Flew, Oxford 1951; P. H. NOWELL-SMITH, «Free Will and Moral Responsability», *Mind.*, LVII, *1948; Ethics*, del mismo autor, en Pelikan Books, Londres 1954; J. D. MABBOTT, «Free Will and Punishement», en *Contemporary British Philosophy*, ed. H. D. Lewis, Londres 1956; C. A. CAMPBELL, «Is Free Will a Pseudo-Problem?», *Mind.*, LX, 1951; D. M. MACKAY, «On Comparing the Brain with Machines» (British Association Symposium on Cybernetics), *Advancement of Science*, X (1954), esp. 406; *Determinism and Freedom in the Modern Age*, ed. S. Hook, New York University Press, 1958, y H. KELSEN, «Causality and Imputation», *Ethics*, LXI, 1950-51. <<

[6] Cfr. D. HUME, «An Enquiry», en *Essays*, n, p. 79: «Por libertad, entonces, podemos significar únicamente *el poder de actuar o no actuar de acuerdo con las determinaciones de la voluntad». Véase* también la discusión en mi obra *The Sensory Order*, Londres y Chicago 1952, secciones 8.93.8.94. <<

[7] Aunque esta disputa todavía revista la apariencia de una paradoja, es tan antigua que llega hasta los tiempos de D. Hume e incluso de Aristóteles. Hume afirmó explícitamente (*Treatise*, n, p. 192): «Solo bajo el principio de la necesidad una persona adquiere el mérito o demérito que se deriva de sus acciones, por mucho que la opinión pública pueda inclinarse a pensar lo contrario». Sobre Aristóteles véase Y. SIMON, *Traité du livre arbitre*, Liege 1951, y G. F. HEMAN, *Das Aristoteles Lehre von der Freiheit des menschlichen Willens*, Leipzig 1887, citados por Simon. Para un análisis más reciente véase también R. E. HOBART, «Free

Will as Involving Determination and Inconceivable without It», *Mind.*, XLIII, 1934, Y P. FOOT, «Free will as Involving Determinism», *Philosophical Review*, LXVI, 1957. <<

[8] La posición determinista más extrema tiende a negar que el término «voluntad» tenga significado (la palabra, en efecto, ha sido desterrada de algunas psicologías supercientíficas), o que exista algo equivalente a acción voluntaria. Sin embargo, incluso aquellos que mantienen esa posición no pueden evitar la distinción entre acciones influibles por consideraciones racionales y acciones que no pueden serlo. Esto es lo que importa. Quienes así argumentan tendrán que admitir la *reductio ad absurdum* de una posición según la cual en los actos de las personas puede haber una gran diferencia si creen o no en su capacidad de formar planes y llevarlos a cabo. Precisamente esto es lo que popularmente se entiende por voluntad libre. <<

[9] Continuamos todavía designando como «libres» las decisiones del hombre, aunque por la circunstancia que hemos creado se le empuja a hacer lo que deseamos, porque no son únicamente dichas circunstancias las que determinan su actuar, sino tan solo hacen más probable que en tal situación obre conforme a nuestros deseos. Intentamos «influir», no determinar la acción. En general, nuestra idea respecto a este asunto, como a otros muchos, es que al llamar «libre» su acto no sabemos qué lo determinó, pero no que fuera determinado por algo. <<

[10] T. N. CARVER, *Essays in Social Justice*, Harvard Univ. Press, 1922, y el primer ensayo de mi *Individualism and Economic Order*, Londres y Chicago 1948. <<

[11] JOHN MILTON, *Areopagitica*, Everyman, Londres 1907, p. 18. La concepción del mérito moral dependiente de la libertad fue subrayada por algunos de los filósofos escolásticos y de nuevo, especialmente, en la literatura clásica germánica: cfr., por ejemplo, F. SCHILLER, *On the Aesthetic Education of Man*, Yale

University Press, 1954, p. 74: «El hombre debe disfrutar de libertad a fin de estar preparado para la moralidad». <<

[12] C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, Londres 1956, p. 208. <<

[13] Cfr. también la observación de J. HUIZINGA, *Incertitudes*, París 1939, p. 216: «Dans chaque groupe collectif une partie du jugement de l'individu est absorbée avec une partie de sa responsibilité par le mot d'ordre collectif. Le sentiment d'être tous ensemble responsables de tout, accroît dans le monde actuel le danger de l'irresponsabilité absolue de l'action des masses». <<

[14] Véase D. RIESMAN, *The Lonely Crowd*, Yale Univ. Press, 1950. <<

[1] *The Holmes-Laski Letlers: The Correspondence of Mr. Justice Holmes and Harold J. Laski, 1916-1935*, Harvard University Press, 1953,11, p. 942.

Una traducción al alemán de una primera versión de este capítulo apareció en *Ordo*, X, 1958. <<

[2] Véase, por ejemplo, R. H. TAWNEY, *Equality*, Londres 1931, p. 47. <<

[3] R. J. WILLIAMS, *Free and Unequal: The Biological Basis of Human Liberty*, University of Texas Press, 1953, pp, 23 y 70. Cfr.]. B. S. HALDANE, *The Inequality of Man*, Londres 1932, y P. B. MEDAWAR, *The Uniqueness of the Individual*, Londres 1957. <<

[4] R. J. WILLIAMS, *op. cit.*, p. 152. <<

[5] Cfr. la descripción de este punto de vista, hoy de moda, en el artículo de H. M. KALLEN, «Behaviorism», *E. S. S.*, 11, p. 498: «Los niños, al nacer, sea cual fuere su herencia, son tan iguales como los coches "Ford"». <<

[6] Cfr. PLATON, *Laws*, VI, 757A: «Para los desiguales, los iguales se convierten en desiguales». <<

[7] Cfr. F. H. KNIGHT, *Freedom and Reform*, University of Chicago Press, 1949, p. 151: «No hay razón visible para que uno tenga más derecho a las ganancias derivadas de las capacidades heredadas que a las de cualquier clase de propiedad heredada». Véase la discusión en W. RÖPKE, *Mass and Mitte*, Erlenbach-Zurich 1950, pp. 65.75. <<

[8] Esta es la postura de R. H. Tawney, según la resume J. P. PLAMENATZ, «Equality of Opportunity», en *Aspects of Human Equality*, ed. L. Bryson, N. Y. 1956, p. 100. <<

[9] C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, Londres 1956, p. 205. <<

[10] J. S. MILL, *On Liberty*, ed. H. B. MacCallum, Oxford 1946, p. 70. <<

[11] Cfr. W. B. GALLIE, «Liberal Morality and Socialist Morality», en *Philosophy Polilics and Society*, ed. P. Laslett, Oxford 1956, pp. 123-125, quien presenta como esencia de «moralidad liberal» la pretensión de que en una sociedad libre las recompensas sean iguales al mérito. Esto es verdad de algunos liberales del siglo XIX y a menudo ha extrañado la debilidad de sus razonamientos. Ejemplo característico lo constituye W. G. Summer, quien arguyó (*What Social Classes Owe to Each Other*, reimpreso en *The Freeman*, VI, Los Ángeles, p. 141) que, «si todos disfrutan de idénticas oportunidades, proporcionadas o limitadas por la sociedad», se producirán «resultados desiguales, es decir, resultados proporcionales a los méritos de los individuos». Esto es verdad únicamente si «mérito» se utiliza en el sentido en que hemos utilizado «valor», sin ninguna connotación moral, pero nunca si sugiere una proporcionalidad con cualquier esfuerzo para actuar bien o acertadamente o de conformidad con un ideal general.

Ahora bien, como veremos, Mr. Gallie está en lo cierto cuando asegura que el liberalismo, dentro de los términos aristotélicos que él utiliza, tiende a la justicia conmutativa y el socialismo a la justicia distributiva, si bien, al igual que la mayoría de los socialistas, no comprende que la justicia distributiva es irreconciliable con la libertad de elección de actividades del hombre. Se trata de la justicia de una organización jerárquica, no de una sociedad libre. <<

[12] Aunque creo que esta discusión entre mérito y valor es la misma a la que apuntaban Aristóteles y Santo Tomás cuando distinguían entre «justicia distributiva» y «justicia conmutativa», prefiero no complicar mi examen con las dificultades y confusiones que en el curso del tiempo se han asociado a dichos conceptos tradicionales. Parece claro que lo por mí denominado recompensa de acuerdo con el mérito se corresponde con la justicia

distributiva aristotélica. El concepto difícil es el de «justicia conmutativa» y el problema estriba en si hablar de justicia en este sentido no es siempre un poco confuso. Cfr. M. SOLOMON, *Der Begriff der Gerechtigkeit bei Aristoteles*, Leyden 1937, y para un examen de la amplia literatura existente, véase G. DEL VECCHIO, *Die Gerechtigkeit*, 2.ª ed., Basilea 1950. <<

[13] Las dificultades terminológicas arrancan del hecho de utilizar corrientemente el vocablo «mérito» en un sentido objetivo, y así, nos referimos al «mérito» de una idea, de un libro, de un cuadro, sin que guarde relación con el del autor. En otras ocasiones utilizamos el vocablo para describir lo que consideramos «verdadero» valor de una realización, prescindiendo del valor que señale el mercado. Sin embargo, ni siquiera aquella realización que haya obtenido, en tal sentido, el valor más alto constituye prueba inconcusa de mérito moral por parte del autor. Nos parece que nuestra acepción se halla respaldada por la tradición filosófica. Cfr. D. HUME, *Treatise*, 11, p. 252: «La actuación externa no tiene mérito; debemos mirar a lo interno para encontrar la cualidad moral… El último objeto de nuestra alabanza y aprobación es el motivo que las produce». <<

[14] Cfr. el importante ensayo de A. A. ALCHIAN, «Uncertaimy, Evolution and Economic Theory», J. P. E., XLVIII, 1950, especialmente la sección n, pp. 213-14, bajo el renglón «Succss is Based on Results, Not Motivation». Probablemente, no sea accidental que el economista americano que más ha contribuido a la divulgación de la sociedad libre, F. H. Knight, haya comenzado su carrera profesional con un estudio titulado *Risk, Uncerrtainty and Profit*. Cfr. también B. DE JOUVENEL, *Power*, Londres 1948, p. 298. <<

[15] A menudo se afirma que en justicia la remuneración ha de ser proporcional a la molestia producida por el trabajo, y que, por esta razón, el barrendero o el pocero deberían percibir mejores remuneraciones que el médico o el burócrata. Ciertamente

esta sería la consecuencia del principio de remuneración de acuerdo con el mérito (o «justicia distributiva»). En el mercado, la indicada fórmula solamente podría dar resultado si todos los individuos gozaran de idéntica habilidad para toda suerte de ocupaciones, de tal forma que quienes fueran capaces de ganar tamo como cualesquiera otros en las ocupaciones más agradables, percibieran mayor retribución por tomar a su cargo los empleos desagradables. En el mundo actual, esos empleos desagradables proporcionan a aquellos cuya utilidad en el desempeño de ocupaciones más atractivas es pequeña una oportunidad de ganar más de lo que ganarían en otros empleos. El que personas que pueden ofrecer pocos beneficios a sus semejames sean capaces de ganar una renta similar a la del resto, con un sacrificio mucho mayor, constituye una inevitable consecuencia del orden en cuya virtud al individuo se le permite escoger su propia esfera de utilidad. <<

[16] Cfr. CROSLAND, *op. cit.*, p. 235: «La posibilidad de convencer a todos los fracasados de que disfrutan de iguales oportunidades, no solamente no mitigaría su descontento, sino que lo intensificaría. Cuando se conoce que las oportunidades son desiguales y la selección tiende claramente a favorecer la riqueza o el linaje, los humanos se conforman con el fracaso diciendo que nunca tuvieron una buena oportunidad, que el sistema es injusto y que la balanza está demasiado inclinada en su contra. Sin embargo, cuando la selección se realiza notoriamente según el mérito, la aludida fuente de alivio desaparece y el fracaso provoca un total sentimiento de inferioridad, sin posible disculpa o consuelo, lo que, por natural reacción de la naturaleza humana, incrementa la envidia y el resentimiento que suscita el éxito de los otros». Cfr. también, más adelante, en el cap. XXIV, la nota 8. Al tiempo que escribo esto no conozco todavía la obra de Michael Young, *The Rise of Meritocracy*, Londres 1958, que, a juzgar

por las críticas, parece destacar estos problemas muy claramente. <<

[17] Véase la interesante discusión en R. G. COLLINGWOOD, «Economics as a Philosophical Science», *Ethics*, XXXVII, 1926, quien concluye (p. 174): «Un precio justo, un salario justo, un tipo de interés justo es una *contradictio in terminis*. La cuestión referente a lo que las gentes *deberían* obtener a cambio de sus bienes y trabajo es un problema carente de significado. La única cuestión válida es lo que una persona *puede* obtener a cambio de sus bienes y trabajo y si le convendrá venderlos o no». <<

[18] Desde luego, es posible establecer una distinción legal bastante precisa entre ingresos, plusvalías o incrementos «ganados» y «no ganados», pero su significado, en tal supuesto, rápidamente deja de corresponderse con la diferenciación moral que le proporciona justificación. Toda tentativa seria de aplicar distinciones morales, en la práctica, encuentra pronto las mismas e insuperables dificultades que cualquier intento de valorar el mérito subjetivo. Lo poco que, en general, entienden estas dificultades los filósofos (excepto en casos raros, como el citado en la notra precedente) queda bien ilustrado por la discusión de L. S. STERRING, *Thinking to Some Purpose*, Pelikan Books, Londres 1939, p. 184, donde, como ejemplo de distinción cierta, pero no patente, recoge la existente entre beneficios «legítimos» y «excesivos» y afirma: «Existe indudable distinción entre "beneficios excesivos" (o "beneficios usurarios") y "beneficios legítimos", aunque no se trate de una distinción muy nítida». <<

[1] *Essays*, I, 125. La idea, aparentemente, tiene su fuente en los grandes debates del siglo precedente. William Haller reimprimió como frontispicio del volumen primero de *Tracts on Liberty in the Puritan Revolution* 1638-1647, Columbia University Press, 1934, un lema que acompaña a un grabado de Wenceslas Hollar, fechado en 1641 y encabezado por las siguientes palabras: «El mundo está gobernado y dominado por la opinión». <<

[2] Sobre la concepción del Estado «total» y la oposición del totalitarismo al liberalismo, pero no a la democracia, véase la primitiva discusión en H. O. ZIEGLER, *Autoritarer oder totaler Staat*, Tubinga 1932, especialmente pp. 6-14; cfr. F. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, III, 1957. Buena ilustración de lo que a lo largo de este capítulo denominaremos demócratas dogmáticos son E. MIMS, JR., *The Majority of the People*, N. Y. 1941, y H. S. COMMAGER, *Majority Rule and Minority Rights*, N. Y. 1943. <<

[3] Cfr., por ejemplo, JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *Invertebrate Spain (España invertebrada)*, N. Y. 1937, p. 125: «Pues acaece que liberalismo y democracia son dos cosas que empiezan por no tener nada que ver entre sí y acaban por ser, en cuanto tendencias, de sentido antagónico». «Democracia y liberalismo son dos respuestas a dos cuestiones de Derecho político completamente distintas. La democracia responde a esta pregunta: ¿quién debe ejercer el poder público? La respuesta es: el ejercicio del poder público corresponde a la colectividad de los ciudadanos. Pero en esa pregunta no se habla de qué extensión deba tener el poder público. Se trata solo de determinar el sujeto a quien compete el mando. La democracia propone que mandemos todos, es decir, que todos intervengamos soberanamente en "los hechos sociales". El liberalismo, en cambio, responde a esta otra pregunta: quienquiera que ejerza el poder público, ¿cuáles deben ser los límites de este? La respuesta suena así: el poder público, ejérzalo un autócrata o el pueblo, no puede ser absoluto, sino que las

personas tienen derechos previos a toda injerencia del Estado». (La cita transcrita procede de *El Espectador*, V, pp. 416 y 417. Vid. t. II de *Obras Completas. N. del T.)*. Véase también, del mismo autor, *The Revolt of the Masses* (*La rebelión de las masas*), Londres 1932, p. 83.

No menos enfático, en lo que respecta a la posición democrática, es Max Lerner en «Minority Rule and Constitutional Tradition», en *The Constitución Reconsidered*, ed. Gonyers Read, Columbia University Press, 1938, p. 199: «Cuando aquí hablo de *democracia*, quiero distinguirla agudamente de *liberalismo*. No hay mayor confusión en la mente de los legisladores que la tendencia a identificar ambos términos». Cfr. también H. KELSEN, «Foundations of Democracy», *Ethics*, LXVI, 1955, p. 3: «Es importante tener conciencia de que los principios de la democracia y el liberalismo no son idénticos; que incluso existe un cierto antagonismo entre ellos».

Una de las mejores exposiciones históricas sobre la materia se encuentra en F. SCHNABEL, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, II, Friburgo 1933, p. 98: «Liberalismo y democracia no eran, por tanto, dos magnitudes opuestas y mutuamente excluyentes, sino que se referían a dos cosas distintas: el liberalismo hablaba del ámbito de acción del Estado, la democracia de los titulares o poseedores de la soberanía estatal». Cfr. también A. L. LOWELL, «Democracy and Liberty», en *Essays on Government*, Boston 1889; C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Grundlagen des heutigen Parlamentarismus*, Munich 1923; G. RADBRUCH, *Rechtsphilosophie*, 4.ª ed., Stuttgart, 1950, pp. 137 y ss., especialmente p. 160; B. CROCE, «Liberalism as a Concept of Life», *Politics and Morals*, N. Y. 1945, y L. VON WIESE, «Liberalismus and Demokratismus in ihren Zusammenhängen und Gegensätzen», *Zeitschrift für Politik*, IX, 1916. Un examen actual de parte de la literatura sobre la materia se encuentra en J. THÜR, *Demo-*

kratik und Liberalismus in ihrem gegenseitigen Verhältnis, Zurich 1944. <<

[4] Véase F. A. HERMENS, *Democracy of Anarchy?*, Notre Dame, Ind., 1941. <<

[5] Es útil recordar que en la más vieja y afortunada democracia europea, Suiza, las mujeres se hallan todavía excluidas del derecho de voto y aparentemente con la aprobación de la mayoría de ellas. Incluso parece posible que en condiciones primitivas solo el sufragio limitado, por ejemplo, a los propietarios de tierras, lograría parlamentos suficientemente independientes del gobierno, con vistas a controlarlo efectivamente. <<

[6] Cfr. F. W. MAITLAND, *Collected Papers*, I, Cambridge University Press, 1911, p. 84: «Los que tomaron el camino de la democracia como camino hacia la libertad confundieron el significado temporal con el fin último». También J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, N. Y. 1942, p. 242: «La democracia es un método político, es decir, un cierto tipo de orden institucional para llegar a decisiones políticas, legislativas y administrativas y, por lo tanto, incapaz de constituir un fin por sí mismo con irrelevancia de las decisiones que produzca bajo determinadas condiciones históricas». <<

[7] Cfr. E. A. HOEBEL, *The Law of Primitive Man*, Harvard University Press, 1954, p. 100, y F. FLEINER, *Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie*, Zurich 1933, reimpreso en la obra del mismo autor *Ausgewählte Reden und Schriften*, Zurich 1941; también MENGER, Untersuchungen, p. 277. <<

[8] Cfr., por ejemplo, el discurso de Joseph Chamberlain al club «Eighty», 28 de abril de 1885 (publicado en *The Times*, Londres, 29 de abril de 1885): «Cuando el gobierno estaba representado únicamente por la autoridad de la corona y los puntos de vista de una clase determinada, puedo comprender que el primer

deber de los hombres amantes de la libertad fuese restringir aquella autoridad y limitar los gastos. Sin embargo, todo ha cambiado. Ahora el gobierno es la expresión organizada del deseo y la voluntad del pueblo, y bajo tales circunstancias debemos dejar de considerarle con recelo. El recelo es el producto de épocas pretéritas, de circunstancias que han desaparecido hace tiempo. Hoy nuestra tarea consiste en extender sus funciones y ver de qué manera puede ampliarse útilmente su actuación». Sin embargo, véase J. S. Mili, quien ya en 1848 argüía contra idéntico punto de vista en *Principles*, lib. V, cap. XI, párr. 3, p. 944, y también en *On Liberty*, ed. R. B. McCallum, Oxford 1946, p. 3. <<

[9] H. FINER, *Road to Reaction*, Boston 1943, p. 60. <<

[10] Véase J. F. STEPHEN, *Liberty, Equality, Fraternity, Londres* 1873, p. 27: «Estamos de acuerdo en que hay que tratar de fortalecerse contando cabezas en vez de rompiéndolas… No es el sector más sabio el triunfador, sino aquel que en su momento muestra su superior fortaleza (uno de cuyos elementos constitutivos, sin duda alguna, es la sabiduría) enrolando la máxima cantidad de simpatía activa en su ayuda. La minoría no cede porque esté convencida de su equivocación, sino porque se ha convencido de que es minoría». Cfr. también L. VON MISES, *Human Action*, Yale Univ. Press, 1949, p. 150: «Por amor a la paz interna, el liberalismo tiende al gobierno democrático. La democracia, por tanto, no es una institución revolucionaria, sino el medio apropiado de impedir las revoluciones y las guerras civiles. Produce un método de reajuste pacífico del gobierno de acuerdo con la voluntad de la mayoría». Singularmente, K. R. POPPER, «Predictkm and Prophecy and their Significance for Social Theory», *Proceedings of the 10th Annual Congress of Pbilosophy*, I, Ámsterdam 1948, especialmente p. 90: «Personalmente, al sistema de gobierno que puede ser modificado sin violencia le llamo democracia y al resto tiranía». <<

[11] Sir JOHN CULPEPER, *An Exact Collection of All the Remonstrances*, etc., Londres 1643, p. 266. <<

[12] La fascinación que experimentan los liberales racionalistas por aquella clase de gobierno que adopta las decisiones políticas no «mediante el juicio o la voluntad exteriorizados, directa o indirectamente, por una masa carente de instrucción y compuesta tanto por caballeros como por patanes, sino con arreglo al criterio reflexivo de unos pocos, relativamente, pero educados de modo especial para la tarea», queda bien ilustrada en el primitivo ensayo de J. S. MILL sobre «Democracy and Government», del que tomo esta sentencia (London Review, 1835, reimpreso en *Early Essays*, Londres 1897, p. 384). Mili continúa señalando que «de todos los gobiernos antiguos y modernos, el único que posee esta excelencia en grado sumo es el gobierno de Prusia, la más poderosa y habilidosa aristocracia organizada sobre la base de los hombres de más alta educación del reino». Cfr. también el pasaje contenido en *On Liberty*, ed. R. B. McCallum, Oxford 1946, p. 9: «Con respecto a la aplicabilidad de la libertad y la democracia al sector del pueblo menos civilizado, algunos de los viejos *whigs* eran considerablemente más liberales que los últimos radicales». T. B. Macaulay, por ejemplo, dice en alguna parte: «Muchos políticos de nuestro tiempo tienen la costumbre de establecer como proposición por sí misma evidente, que ningún pueblo debiera ser libre hasta que estuviese en condiciones de utilizar su libertad. La máxima es tan válida como aquella de los locos del viejo cuento que resolvieron no entrar en el agua hasta que hubieran aprendido a nadar. Si los hombres han de aguardar la libertad hasta que se conviertan en buenos y sabios dentro de la esclavitud, ciertamente esperarán siempre». <<

[13] Esta parece ser la explicación del confuso contraste entre la persistente crítica de la democracia en casi todos sus especiales puntos, por parte de Tocqueville, y la enfática aceptación del principio que tanto caracteriza su obra. <<

[14] Cfr. el pasaje de Dicey citado en la nota núm. 15. <<

[15] J. S. MILL, «Bentham», *London and Westminster Review*, 1838, reimpreso en *Dissertations and Discussions*, I, 3.ª ed., Londres 1875, p. 330. El pasaje continúa: «Los dos escritores de que hablamos —es decir, Bentham y Coleridge— nunca fueron leídos por la multitud. Sus lectores han sido poco numerosos, excepción hecha de lo más ligero de sus obras. Sin embargo, ambos han sido maestros de maestros. Difícilmente se encuentra en Inglaterra un individuo de alguna importancia en el mundo del pensamiento que (cualesquiera que fuesen las opiniones que después adoptase) no haya leído primeramente a alguno de estos dos escritores, y aunque sus influencias hayan comenzado a difundirse entre la sociedad a través de tales canales intermediarios, escasamente existe una publicación de cierta entidad dirigida a las clases educadas, que sin la existencia de dichas personas hubiera sido lo que es». Cfr. el pasaje frecuentemente citado por Lord Keynes, quien constituye el más eminente ejemplo de la mencionada influencia en nuestra generación, argumentando para finalizar su *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres 1936, p. 383, que «las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando están en lo cierto como cuando se equivocan, son más poderosas de lo que generalmente se cree. Ciertamente, al mundo lo gobiernan unos pocos. Los hombres prácticos que se creen totalmente exentos de influencias intelectuales son de ordinario esclavos de algunos economistas difuntos. Locos con autoridad que escuchan voces en el aire, destilan su extravío de algún mal escritor académico de unos pocos años atrás. Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera enormemente en comparación con la gradual intrusión de las ideas, que ciertamente no operan de inmediato, sino después de un cierto intervalo, pues no son muchos los que se influyen con las nuevas teorías económicas y filosófico-políticas hasta tanto no envejecen veinticinco o treinta años, de forma que las

ideas que los funcionarios civiles e incluso agitadores aplican a los sucesos de cada día, probablemente no son las más nuevas. Sin embargo, pronto o tarde son las ideas, no los intereses creados, las que resultan peligrosas para el bien y para el mal». <<

[16] La descripción de la forma en que las ideas afectan a la política tras largos intervalos de tiempo sigue siendo la clásica de Dicey, *Law and Opinion*, pp. 28 y ss., y especialmente p. 34: «La opinión que cambia la ley es, en un sentido, la opinión del tiempo en que la ley se altera; en otro sentido, en Inglaterra ha sido a menudo la opinión que prevalecía veinte o treinta años antes, es decir, no la opinión de hoy, sino la de ayer».

«La opinión legislativa debe ser la opinión del día, porque cuando las leyes se alteran, tal alteración, necesariamente, se lleva a cabo por legisladores que actúan bajo la creencia de que el cambio es una enmienda; sin embargo, esta opinión de los que hacen la ley es también la opinión de ayer, porque la creencia que al fin ha obtenido y ganado tal impronta sobre la legislatura como para producir la alteración de la ley, generalmente es producto de escritores o pensadores que ejercieron su influencia mucho antes de que el cambio legislativo tuviera jugar. Así, puede muy bien ocurrir que una innovación se lleve a cabo en un momento en que los maestros que facilitaron los argumentos a favor descansan ya en sus tumbas o incluso —y esto es bien digno de notarse— cuando en el mundo de la especulación tiene lugar ya un movimiento contra las ideas que están ejerciendo su completa influencia en el mundo de la acción y de la legislación». <<

[17] Cfr. H. SCHOECK, «What is Meant by Politically Impossible?», *Pall Mall Quarterly*, I, 1958. Véase también C. PHILBROOK, «“Realism” in Policy Exposal», *A. E. R.*, XLII, 1953. <<

[18] Cfr. la observación de A. Marshall (*Memorials to Alfred Marshall*, ed. A. C. Pigou, Londres 1925, p. 89): «Los estudiosos de la ciencia social deben tener la aprobación popular; el mal está con ellos cuando todos los colman de elogios. Si existe un sistema de opiniones bajo cuyo patrocinio un periódico puede incrementar su venta, el estudioso que desee dejar al mundo en general y a su país en particular mejor de lo que estarían si él no hubiese nacido, se halla obligado a encastillarse contra las limitaciones, defectos, y errores que puedan existir en ese conjunto de opiniones y jamás abogar por ellas incondicionalmente, ni siquiera en una discusión *ad hoc*. Al estudioso le resulta casi imposibles ser un patriota y gozar de dicha reputación en su propio tiempo». <<

[19] Cfr. una discusión más completa sobre estas cuestiones en el capítulo V de mi obra *The Road to Serfdom*, Londres y Chicago 1944, y en WALTER LIPPMANN, *An Inquiry into the Principles to the Good Society*, Boston 1937, p. 267: «El pueblo únicamente puede gobernar cuando ha logrado compenetrarse profundamente con la teoría y la práctica del régimen democrático; debe comprender que su intervención se limita a designar representantes que han de instituir, revisar y hacer que se cumplan las leyes que declaran los derechos, obligaciones, privilegios e inmunidades de los individuos, asociaciones, agrupaciones ciudadanas de ámbito territorial e incluso de la propia administración del Estado».

«Tal es el fundamento de los Estados libres. En el siglo XVIII, los filósofos de la democracia quedaban perplejos ante supuestos conflictos entre *ley* y *libertad* —entre orden público y libertad individual— porque no se percataban con la debida lucidez de que el gobierno representativo implica, como ineludible corolario, un particular estilo de gobernar. En realidad, en aquellos países en que el control social se lleva a cabo mediante el ordenamiento jurídico de derechos y obligaciones recíprocas, no surgen tales

conflictos. En una sociedad libre el Estado no administra los negocios de los ciudadanos; administra justicia a individuos que permanecen dueños y rectores de sus propios quehaceres». <<

[1] Cfr. S. SMILES, *Self Help*, Londres 1859, que la utiliza análogamente al encabezar el cap. IX, p. 215. <<

[2] *Cfr* C. W. MILLS, *White Collar*, Nueva York 1951, p. 63: «Al comienzo del siglo XIX, aunque no hay cifras exactas, probablemente los cuatro quintos de la población activa eran empleados independientes en sus propias empresas; en 1870, solo un tercio, y en 1940, únicamente alrededor de un quinto de dicha población seguía perteneciendo a dicha vieja clase media». Véase *ibíd.*, p. 65, en qué medida esta evolución es principalmente consecuencia de la proporción decreciente de la población agrícola, hecho que, sin embargo, no altera si significado político. <<

[3] Es importante recordar que incluso aquellos que a causa de su edad o del carácter especializado de su capacidad no pueden enfrentarse individualmente con un cambio de posición, se encuentran protegidos por la necesidad imperiosa que siente el empresario de crear condiciones de trabajo que le aseguren la necesaria afluencia de nuevos reclutas. <<

[4] Cfr. la interesante discusión de estos problemas en E. BlERI, «Kritische Gedanken zum Wohlfahrtsstaat», *Schweizer Monatshefte*, XXXV, 1956, especialmente p. 575: «Ha aumentado notablemente el número de trabajadores *por cuenta ajena*, tanto en cifras absolutas como relativas, respecto del total de los trabajadores. Ahora bien, en los trabajadores por cuenta propia se ha desarrollado masivamente, y por razones evidentes, el sentimiento de responsabilidad y de previsión del futuro. Tienen que planificar a más largo plazo y deben incluir en sus cálculos la posibilidad de hacer frente, mediante ingenio e iniciativa, a épocas adversas. Los trabajadores por cuenta ajena, que reciben su salario a plazos regulares, tienen una sensibilidad vital distinta, estática. Raras veces planifican a largo plazo y les espanta la más mí-

nima fluctuación. Buscan, en todos sus sentimientos y pensamientos, *estabilidad y seguridad*». <<

[5] Cfr. la discusión en C. I. BARNARD, *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, 1948. <<

[6] En lo que respecta a la relación de las prácticas y organización burocráticas, con la imposibilidad de calcular pérdidas y ganancias, véase especialmente L. VON MISES, *Human Action*, Yale University Press, 1949, pp. 300-307. <<

[7] Cfr. sobre esto J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York y Londres 1942, y el análisis del carácter de las grandes organizaciones expuesto más adelante, en el capítulo XVII, apartado 8.º. <<

[8] Desearía poseer aquella elocuencia con la que, en cierta ocasión, el difunto Lord Keynes explicaba la trascendente misión reservada al hombre económicamente independiente en toda sociedad ordenada. Tal afirmación me produjo sorpresa por proceder de un hombre que en una etapa anterior había recomendado la «eutanasia del rentista». Mi sorpresa habría sido menor de haber conocido cómo el propio Keynes, desde un principio, advirtió la decisiva importancia que para él tenía amasar una fortuna personal para desempeñar el papel histórico a que se consideraba llamado, fortuna que bien acertó a acumular. Como nos dice su biógrafo, a la edad de treinta y seis años Keynes «estaba determinado a no recaer en la condición de asalariado. Tenía que lograr la independencia financiera. Sentía que dentro de él había algo que justificaba tal independencia. Tenía muchas cosas que decir a la nación y necesitaba independencia económica». Así se metió de lleno en la especulación y, partiendo de prácticamente nada, en doce años hizo medio millón de libras esterlinas (R. F. HARROD, *The Life of John Maynard Keynes*, Londres 1951, p. 297). No debiera, por tanto, haberme sorprendido que, a mi intento de suscitar el tema, Keynes respondiese con un elogio entusiasta

del papel desempeñado por el propietario culto en el crecimiento de la civilización. Sinceramente celebro que este aspecto de la vida de Keynes haya visto la luz a través de la imprenta. [Fuente: décima edición en papel]. <<

[9] Ciertamente, no tengo nada que objetar a la debida influencia ejercida por las clases intelectuales a las que yo mismo pertenezco; a la influencia del profesor, del empleado, del periodista o funcionario público. Sin embargo, reconozco que, por tratarse de un grupo de empleados, como tal grupo posee sus propias tendencias profesionales que en algunos puntos esenciales son contrarias a los requisitos de una sociedad libre y necesitan ser contraatacadas o al menos modificadas acercándose a ellas posiciones distintas y utilizando puntos de vista de hombres que no son miembros de una jerarquía organizada, hombres cuya situación en la vida es independiente de la popularidad de las opiniones que expresan y que pueden mezclarse en igualdad de condiciones con los ricos y los poderosos. Ocasionalmente, en la historia, este papel ha sido desempeñado por una aristocracia terrateniente (como, por ejemplo, los caballeros rurales de Virginia del pasado siglo XVIII). No hay necesidad de privilegios hereditarios para crear tal clase, y las familias patricias de muchas ciudades comerciales republicanas, probablemente, han ganado más crédito a este respecto que toda la nobleza titulada. Si faltara un sector de individuos capaces de dedicar su vida a los valores que escojan, sin tener que justificar sus actividades con sus superiores o clientes, y que no dependen en cuanto a la recompensa de los méritos reconocidos, se cerrarían algunos canales de la evolución, que han sido muy beneficiosos. El que esta «independencia, máxima bendición terrenal» (como Edward Gibbon la denominó en su *Autobiography*, «World's Classics», p. 176), entraña un «privilegio», en el sentido de que solamente unos pocos la puedan poseer, no hace menos deseable el que algunos la disfruten. Nuestro anhelo estriba en que tan rara ventaja no se distribuye

mediante actos de la voluntad humana, sino que se encuentra por accidente en unos pocos afortunados poseedores. <<

[10] Incluso DARWIN tenía sobrado conocimiento de ello. Véase *The Descent of Man* (Modern Library, p. 522): «La presencia de un cuerpo de hombres bien instruidos que no precisen trabajar para ganar el pan de cada día tiene un grado de importancia que no puede ser infravalorado, pues todo el trabajo altamente intelectual lo llevan a cabo tales hombres y de él depende principalmente el progreso material, para no mencionar otras ventajas mayores». <<

[11] Sobre el importante papel desempeñado por los ricos en la divulgación de las opiniones radicales en la América de nuestros días, véase M. FRIEDMAN, «Capitalism and Freedom», en *Essays on Individuality*, ed. F. Morley, University of Pennsylvania Press, 1958, p. 178. Cfr. también L. VON MISES, *The Anti-capitalistic Mentality*, Nueva York 1956, y mi ensayo «The Intellectuals and Socialism», *University of Chicago Law Review*, vol. XVI, 1949. <<

[12] Los gastos que ocasionan tan solo el consumo del tabaco y las bebidas en los Estados Unidos suponen 120 dólares al año por individuo. <<

[13] El estudio de las artes decorativas y las costumbres inglesas ha hecho exclamar a un notable arquitecto danés que «en la cultura inglesa el ocio ha engendrado todo lo bueno» (S. I. RASMUSSEN, *London, the Unique City*, Londres y Nueva York 1937, p. 294). <<

[14] Cfr. B. DE JOUVENEL, *The Ethics of Redistribution*, Cambridge University Press, 195; esp. p. 80. <<

[1] *The Laws of Ecclesiastical Polity*, 1593, Everyman ed., I, p. 192; el pasaje no es menos instructivo a pesar de la interpretación racionalista del desarrollo histórico que sugiere. <<

[1] La cita de H. Bracton está tomada de M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, Londres, p. 158. La idea matriz del capítulo ha sido asimismo bien expresada por F. W. MAITLAND, «Historical Sketch of Liberty and Equality as Ideals» (1875), en *Collected Papers*, Cambridge University Press, 1911, L., p. 80: «El ejercicio del poder en forma imprevisible origina algunas de las mayores limitaciones, pues la limitación, cuanto menos previsible, es mayor y más temida. Nos sentimos menos libres cuando sabemos que en cualquier momento y sobre cualquiera de nuestras acciones puede recaer una limitación, y, sin embargo, no podemos prever tales limitaciones… Las reglas conocidas, por muy malas que sean, interfieren menos con la libertad que las decisiones basadas en reglas que no son previamente conocidas». <<

[2] Cfr. F. H. KNIGHT, «Conflicts of Values: Freedom and Justice», en *Goals of Economic Life*, ed. A. Dudley Ward, Nueva York 1953, p. 208: «La coacción es la arbitraria manipulación de los términos o alternativas de elección de otros y de ordinario podemos calificarla igualmente de interferencia injustificada». Véase también R. M. MACIVER, *Society: A Textbook of Sociology*, Nueva York 1937, p. 342. <<

[3] Cfr. la máxima legal *etsi coactus tamen voluit*, derivada del *Corpus juris Civilis, Digesto*, lib. IV, ii. Para la discusión sobre su significado véase U. VON LÜBTOW, *Der Ediktstitel «Quod metus causa gestum erit»*, Greifswald 1932, pp. 61-71. <<

[4] Cfr. F. WIESER, *Das Gesetz der Macht*, Viena 1926; B. RUSSELL, *Power: A New Social Analysis*, Londres 1930; G. FERRERO, *The Principles of Power*, Londres 1942; B. DE JOUVENEL, *Power: The Natural History of its Growth*, Londres 1948; G. RITTER, *Vom sittlichen Problem der Macht*, Berna 1948; del mismo autor, *Machtstaat und Utopie*, Munich 1940; loRD RADCLIFFE, *The Problem of Power*, Londres 1952, y LORD MACDERMOT, *Protection from Power under English Law*, Londres 1957. <<

[5] Las quejas acerca del poder como el mayor de los males son tan viejas como el pensamiento político. Ya Herodoto hace decir a Otanes, en su famoso discurso sobre la democracia, que «incluso el mejor de los hombres, elevado a tal posición (de poder irresponsable), irremisiblemente se cambiaría en el peor de los hombres» (*Histories*, III, 80); John Milton considera posible que «la larga continuidad en el poder corrompa al más sincero de los hombres» («Ready and Easy Way», en *Milton's Prose*, ed. M. W. Wallace, «World's Classics», Londres 1925, p. 459); Montesquieu afirma: «La constante experiencia demuestra que todos los hombres investidos de poder son capaces de abusar de él y de hacer valer su autoridad tanto como puedan» (*Spirit of the Laws*, I, p. 150); Kant dice que «la posesión del poder invariablemente envilece el libre juicio de la razón» (*Zum Ewigen Frieden*, 1795, adición segunda, último párrafo); Edmund Burke confirma que «muchos de los más grandes tiranos que registra la historia iniciaron su reinado de la forma más suave. Sin embargo, la verdad es que tal poder antinatural corrompe el corazón y el entendimiento» («Thoughts on the Causes of Our Present Discontents», en *Works*. II, p. 307); John Adams afirma que «cuando el poder carece de límites y de equilibrio se abusa siempre de él» (*Works*, ed. C. F. Adams, Boston 1851, VI, p. 73), y que «el poder absoluto intoxica por igual a los déspotas, monarcas, aristócratas, demócratas, jacobinos y *sans culottes*» (*ibíd*., p. 477); James Madison escribe que «todo el poder en manos humanas es susceptible de ser abusivo» y que «el poder, dondequiera que se encuentre, es más o menos susceptible de abuso». (*The Complete Madison*, ed. S. K. Padover, Nueva York 1953, p. 46); Jakob Burckhardt nunca cesa de reiterar que el poder en si mismo es malo (*Force and Freedom*, Nueva York 1953, por ejemplo, p. 102), y Lord Acton, desde luego, ha dicho que «el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente» (*Hist. Essays*, p. 504). <<

[6] L. TROTSKY, *The Revolution Betrayed*, Nueva York 1937, p. 76. <<

[7] Un ejemplo característico, llegado a mi conocimiento en el momento de escribir esta obra, se encuentra en un análisis de B. F. WITTCOX en *Industriel and Labor Relations Review*, XI, 1957-1958, p. 273: para justificar la «coacción económica pacífica» de los sindicatos, el autor argumenta que «la competencia pacífica, basada en la libre elección, está razonablememe teñida de coacción. Un vendedor libre de bienes o servicios, al establecer sus precios, coacciona a quien desea comprar; le coacciona en cuanto al pago, en cuanto a prescindir de tales bienes y servicios o buscarlos en otro lugar. El vendedor libre de bienes o servicios, al imponer la condición de que nadie que compre a *X* le puede comprar a él, coacciona a todo el que quiera comprar; le coacciona haciendo que prescinda de dichos bienes o servicios, que vaya a otro lugar a buscarlos o impidiéndole que los compre a *X*, de forma que, en última instancia, coacciona incluso a *X*». Este abuso del término coacción se deriva grandemente de J. R. COMMONS; cfr. su *Institutional Economics*. Nueva York 1934, especialmente p. 336. Véase también R. L. HALE, «Coercion and Distribution in a Supposedly Non-Coercive State», *Political Science Quarterly*, XXXVIII, 1923. <<

[8] Cfr. el pasaje de F. H. Knight citado en la nota 1 de este capítulo. <<

[9] La expresión «propiedad varia» (o «plural») usada por sir Henry Maine (también nota 10 de este capítulo) es en muchos respectos más apropiada que la más familiar de propiedad privada y ocasionalmente la utilizaremos en lugar de la segunda. <<

[10] ACTON, *Hist. of Freedom*, p. 297. <<

[11] SIR HENRY MAINE, *Village Communities*. Nueva York 1880, p. 230. <<

[12] B. MALINOWSKI, *Freedom and Civilization*, Londres 1944, pp. 132-133. <<

[13] No quiero sugerir que esta sea una forma deseable de vida. Sin embargo, reviste cierta importancia en la actualidad el que una parte no despreciable de los hombres que influyen grandemente la opinión pública, tales como periodistas y escritores, a menudo vivan durante largos periodos con un mínimo de posesiones personales. Esto, indudablemente, afecta a sus puntos de vista. Parece que algunos han llegado incluso a considerar las posesiones materiales más como un impedimento que como una ayuda, al menos mientras disfrutan de ingresos suficientes para comprar lo que necesitan. <<

[14] I. KANT, *Critique of Practical Reason*, ed. L. W. Beck, University of Chicago Press, 1949, p. 87: «Actúa de modo que siempre trates a la humanidad, en tu propia persona o en la de otro, como un fin y nunca como un medio solamente». A la vez que esto significa que nadie debiera verse obligado a hacer nada que sirviese solo a los propósitos de otros, entraña también otra manera de afirmar que la coacción debe evitarse. Sin embargo, si la máxima se interpreta queriendo significar que cuando colaboremos con otros hombres hemos de guiarnos no solo por nuestro propósito, sino también por el de ellos, se entra en conflicto con la libertad de estos últimos muy pronto, es decir, tantas veces cuantas no estemos de acuerdo con sus fines. Para tales interpretaciones véase, por ejemplo, J. CLARK, *The Ethical Basis of Economic Freedom* (Kazanijan Foundation), Westport. Conn., 1955, p. 26, y la literatura alemana discutida en la obra citada en la nota siguiente. <<

[15] Cfr. L. VON MISES, *Socialism*, nueva edición, Yale University Press, 1951, pp. 193 y 430.431. <<

[16] En vista de la frecuentemente alegada falta de libertad individual en la Grecia clásica, merece mencionarse la inviolabilidad

de domicilio de la Atenas del siglo V ames de Jesucristo, tan perfectamente reconocida que incluso bajo el gobierno de los treinta tiranos «podía salvarse la vida quedándose en casa». Véase J. W. JONES, *The Law and Legal Theory of the Greeks*, Oxford 1958, p. 91, con referencia a Demóstenes, XXIV, 52. <<

[17] J. S. MILL, *On Liberty*, ed. R. B. McCallum, Oxford 1946, cap. IV. <<

[18] Cfr. *ibíd.*, p. 84: «En muchos casos un individuo, al perseguir un objetivo legítimo, origina necesaria y legítimamente daños o pérdidas a los otros o intercepta un bien que estos razonablemente esperaban obtener». Véase también el significativo cambio de la equívoca formulación de la Declaración Francesa de Derechos de 1789, «la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui», por la correcta formulación del artículo sexto de la Declaración de 1793: «La liberté est le pouvoir qui appanient a l'homme de faire tout ce que ne nuit pas aux droits d'autrui». <<

[19] Un ejemplo muy conocido de este problema, que reviste caracteres agudos para nuestra sociedad, lo constituye el tratamiento de la homosexualidad. Como BERTRAND RUSSELL ha observado («John Stuart Mill», *Proceedings of the British Academy*, LXI, 1955, p. 55): «Si todavía se creyera, como se creyó en otras épocas, que la tolerancia de tal conducta expondría a la comunidad a la suerte de Sodoma y Gomorra, dicha comunidad tendría toda la razón para inmiscuirse». Ahora bien, donde tales creencias no prevalecen, la práctica privada entre adultos, por muy repugnante que para la mayoría pueda ser, no constituye materia propia de la acción coactiva de un Estado cuyo objetivo sea minimizar la coacción. <<

[20] C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, Londres 1956, p. 206. <<

[21] La declaración citada ha sido atribuida a Ignazio Silone. Cfr. también JAKOB BURCKHARDT, *op. cit.*, p. 105: «Para el Estado es una degeneración, una insolencia filosófica y burocrática, intentar cumplir propósitos morales directamente, pues solo la sociedad puede Física y moralmente hacerlo». También H. STEARNS (*Liberalism in America*, Nueva York 1919, p. 69): «La coacción en nombre de la virtud es tan repugnante como la coacción en nombre del vicio. Si los liberales americanos no están dispuestos a combatir el principio de la coacción en el caso de la *Prohibition Amendment*, simplemente porque no tienen interés en que: su país beba o no, incurrirán en el descrédito tan pronto como luchen por otros objetivos que les puedan interesar». La actitud típica socialista en estos problemas la expone de la manera más explicita R. L. HALL, *The Economic System in a Socialist State*, Londres 1937, p. 202, argumentando (con respecto al deber de incrementar el capital del país) que «el hecho de que sea necesario usar palabras tales como obligación moral y deber demuestra que no se trata de un problema de cálculo certero y que nos enfrentamos con decisiones que no solo pueden adoptarse, sino que deben serio, por la comunidad como conjunto; es decir, nos enfrentamos con decisiones políticas». Para la defensa conservadora del uso del poder político como fuerza de obligar en pro de los principios morales, véase W. BERNS, *Freedom. Virtue and the First Amendment*. Louisiana State Universitv Press, 1957. <<

[22] J. S. MILL *op. cit.*, cap. III. <<

[1] *Mirabeau o el Político*, 1927, en *Obras Completas*, 1947, IlI, p. 603. Cf. J. C. CARTER, «The Ideal and the Actual in the Law», *Report of the Thirteenzh Annual Meeting of the American Bar Association*, 1890, p. 235: «La ley no es un conjunto de mandatos impuestos sobre la sociedad desde fuera, bien por un individuo soberano o superior o por un cuerpo soberano constituido por representantes de la propia sociedad. Existe en todos los tiempos como uno de los elementos de la sociedad que surge directamente del hábito y la costumbre. Es, por tanto, una creación inconsciente de la sociedad o, en otras palabras, un desarrollo». El subrayar que la ley es anterior al Estado, como esfuerzo organizado para crearlo y vigorizarlo, se remonta en el tiempo, por lo menos, hasta David Hume. Véase su *Treatise*, lib. III, parte II. <<

[2] F. G. VON SAVIGNY, *System des heutigen römischen Rechts*, Berlín 1840,1, pp. 331-332. El pasaje que se menciona es una refundición de dos sentencias que merecen citarse en su contexto: «El hombre se halla en el centro del universo exterior y el elemento que le resulta más importante en este entorno es el contacto con los que son de su misma índole y condición. Ahora bien, si en este contacto han de vivir juntos seres libres que se estimulen mutuamente y no entorpezcan su respectiva evolución, esto solo es posible mediante el reconocimiento y la aceptación de una frontera invisible dentro de la cual la existencia y la actividad de cada individuo tiene un espacio libre y seguro. La regla que traza esta frontera y define este espacio libre es el derecho. Aquí radica, por otra parte, la diferencia entre derecho y ética. El derecho sirve a la ética, pero no porque cumpla sus preceptos, sino en cuanto que garantiza el libre desarrollo y la capacidad inherente a las voluntades individuales. Pero el derecho tiene una existencia independiente y, por tanto, no hay contradicción si, en algún caso concreto, se da la posibilidad del uso inmoral de un derecho real». <<

[3] CHARLES BEUDANT, *Le Droit individuel et l'état*, París 1891, p. 5: «Le Droit, au sens le plus général du mot, est la science de la liberté». <<

[4] Cfr. C. MENGER, *Unlersuchungen*, apéndice VIII. <<

[5] La «abstracción» no aparece solo en forma de declaraciones verbales. Se manifiesta asimismo en la manera similar de responder a cualquier clase de acontecimientos que en muchos aspectos pueden ser muy diferentes unos de otros en los sentimientos que evocan y que guían nuestra acción, bien sea un sentimiento de justicia, de moral o de aprobación o desaprobación estética. Probablemente existen también otros principios más generales que gobiernan nuestra mente y que no podemos formular, aunque gobiernen nuestro pensamiento; leyes de la estructura de la mente demasiado generales para formularse dentro de dicha estructura. Incluso cuando hablamos de una norma abstracta que gobierna decisiones, no necesitamos significar una regla expresada en palabras, sino que puede tratarse de una de las que acabamos de señalar. Para todos estos problemas, véase mi obra *The Sensory Order*. <<

[6] Cfr. E. SAPIR, *Selected Writings*, ed. D. C. Mandelbaum, University of California Press, 1949, p. 548: «Es fácil para un australiano nativo, por ejemplo, decir mediante qué términos semejantes denomina esto o aquello o si puede o no comprometerse a tales y tales relaciones con un determinado individuo. Es extremadamente difícil para él dar una regla general en cuya virtud cualquiera de estos específicos ejemplos de conducta no son otra cosa que ilustraciones, aunque en todo momento el individuo en cuestión actúe como si la regla le fuera perfectamente conocida. *En un sentido, la regla aludida es bien conocida para él*. Este conocimiento, sin embargo, no es capaz de una manipulación consciente expresada mediante el símbolo de la palabra. Se trata más bien de un sentimiento con un matiz muy delicado de relaciones sutiles que a la vez ha sido experimentado y es posible». <<

[7] Contemplar la ley como una especie de mandato (siguiendo a Thomas Hobbes y John Austin) fue pretendido en un principio con la finalidad de subrayar la similitud lógica de esas dos clases de sentencias distinguiéndolas de una declaración de hecho, por ejemplo. No cabe, sin embargo, oscurecer, como a menudo se hace, las diferencias esenciales. Cfr. OLIVECRONA, *Law as Fact*, Copenhague y Londres 1939, p. 43, donde las leyes son descritas como «imperativos independientes» que constituyen «el mandato de nadie aun cuando revistan la forma del lenguaje característico del mandato»; también R. WOLLHEIM, «The Nature of Law», *Political Studies*, II, 1954. <<

[8] He tomado esta ilustración de ORTEGA Y GASSET, *Del Imperio Romano*, en *Obras Completas*, VI, Madrid 1947, p. 76, quien presumiblemente la ha obtenido de algún antropólogo. <<

[9] Si no existiera peligro de confusión con otros significados de tales términos, sería preferible hablar de leyes «formales» más bien que de leyes «abstractas», en el mismo sentido en que el término «formal» se utiliza en la discusión lógica. (Cfr. K. R. POPPER, *Logik der Forschung*, Viena 1935, pp. 85 y 29-32). Desgraciadamente, esto supondría el conflicto con otro uso del mismo término según el cual la ley en sentido formal se utiliza para todo lo que la legislatura promulga, mientras que únicamente si tal promulgación reviste la forma de reglas abstractas, tal ley formal es ley asimismo en lo sustantivo o en sentido material. Cuando, por ejemplo, MAX WEBER, *Law in Economy and Society*, ed. M. Rheinstein, Harvard University Press, 1954, pp. 226-229, habla de «justicia formal», quiere decir justicia determinada por la ley no meramente en el sentido formal, sino en el sustantivo. Sobre esta distinción en el derecho constitucional germánico y francés, véase más adelante el capítulo XIV, nota 10. <<

[10] Cfr. G. C. LEWIS, *An Essay on the Government of Dependencies*, Londres 1841, p. 16: «Cuando una persona voluntariamente regula su conducta de acuerdo con una regla o máxima a la que

ha dado previamente su intención de conformarse, se entiende que se priva a sí misma del *arbitrum*, libre albedrío, discreción, *willküber*, en el acto individual. De aquí a que cuando un gobierno actúa en un caso individual en disconformidad con una ley o regla de conducta preexistente, establecida por él mismo, se dice que su acto es arbitrario». Asimismo, *ibíd.*, p. 24: «Todos los gobiernos, bien sean monárquicos, aristocráticos o democráticos, pueden conducirse arbitrariamente y no respetar las reglas generales. No hay ni puede haber en la forma de gobierno nada que proporcione a los súbditos la seguridad legal contra el ejercicio impropio y arbitrario del poder soberano. Esta seguridad se encuentra solo en la influencia de la opinión pública y en otras limitaciones morales que originan la principal deferencia en cuanto a la virtud de los gobiernos supremos». <<

[11] Sir HENRY MAINE, *Ancient Law*, Londres, 1861, p 151; cfr. R. H. GRAVESON, «The Movement from Status to Contract», *Modern Law Review*, IV, 1942. <<

[12] Cfr. la nota 8 anterior y la discusión a que se refiere. <<

[13] Véase JOHN MARSHALL, presidente del Tribunal supremo, en *Osborn versus Bank of United States*, 22 US (9 Wheaton), 736, 866, 1824. <<

[14] O. W. HOLMES, Jr., *Lochner versus New York*, 198 U. S. 45, 76, 1905. <<

[15] F. NEUMANN, «The Concept of Political Freedom», *Columbia Law Review*, LIII, 1953, p. 910, reimpreso en *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, IL, pp. 160-200. <<

[16] Cfr. SMITH, W. o O., 1, 421: «Con respecto a la industria doméstica que puede emplear su capital y cuyo producto probablemente será de gran valor, es evidente que cada individuo, con referencia a su personal situación, juzgará con más acierto que lo haría cualquier estadista o legislador». <<

[17] Cfr. LIONEL ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, Londres 1952, p. 193: el liberal clásico «lo propone como si se tratase de una división del trabajo: el Estado prescribirá lo que los individuos no deben hacer para no encontrarse los unos en el camino de los otros, mientras el ciudadano tendrá libertad para hacer todo lo que no se halle prohibido. A uno se le asigna la tarea de establecer reglas formales; al otro, la responsabilidad por la sustancia de la acción específica que el ciudadano tendrá libertad para hacer todo lo que no se halle prohibido. A uno se le asigna la tarea de establecer reglas formales; al otro, la responsabilidad por la sustancia de la acción específica». <<

[18] D. HUME, *Treatise*, parte n, seco 6, n, p. 293. Cfr. también J. W. JONES, *Historical Introduction to the Theory of Law*, Londres 1940, p. 114: «Al examinar el Código francés, y dejando fuera el Derecho de Familia, Duguit encuentra únicamente tres reglas fundamentales y nada más que tres: libertad de contratación, inviolabilidad de la propiedad y deber de compensar al otro por los daños atribuidos a la falta de uno. Todo lo restante se resuelve encomendándolo a la dirección subsidiaria de una u otra clase de agencia estatal». <<

[19] Cfr. HUME, *Treatise*, lib. III, parte II, secciones 2-6, que todavía sigue siendo la más satisfactoria discusión de los problemas considerados aquí, especialmente vol. II, p. 269: «Un acto de justicia aislado es, frecuentemente, contrario al interés público, y si no estuviera seguido de otros actos pudiera en sí resultar muy perjudicial a la sociedad… Tampoco cada acto de justicia aislado, individualmente considerado, redunda más en interés privado que en interés público; sin embargo, por mucho que los actos de justicia aislados puedan ser contrarios al interés público o al interés privado, es indudable que la totalidad del sistema constituye requisito indispensable que redunda en defensa de la sociedad y del bienestar de cada individuo. Es imposible separar el bien del mal. La propiedad debe ser estable y fijada por reglas

generales. Aunque en un caso de interés público sufra momentáneamente, a la postre se establece una amplia compensación en virtud de la firme continuidad de la ley y de la paz y el orden que se instauran en la sociedad». Véanse también «Enquiry», en *Essays*, 11, p. 273: «El beneficio que resulta de las virtudes sociales de la justicia no es consecuencia de cada acto aislado; brota del cuerpo total o sistema al que recurre toda o la mayor parte de la sociedad… Los resultados de los actos individuales aquí, en muchos casos, son directamente opuestos al del sistema total de acciones y los primeros pueden ser extremadamente dañosos mientras el último es ventajoso en el máximo grado. La riqueza heredada de los padres es, en manos de un mal sujeto, instrumento de daño. El derecho de sucesión puede en un caso ser dañoso. Sus beneficios surgen solo de la observancia de la regla general que proporciona suficiente compensación frente a todos los males e inconvenientes dimanantes de personas y situaciones particulares». También *ibíd.*, p. 274: «Todas las leyes de la naturaleza que regulan la propiedad, así como las leyes civiles, son generales y consideran únicamente algunas circunstancias esenciales del caso sin tener en cuenta las características, situaciones y relaciones de las personas afectadas o cualesquiera circunstancias especiales que pudieran derivarse de la determinación de dichas leyes, en un caso particular. Privan sin escrúpulos a un hombre de bien de todas sus posesiones si fueron adquiridas, por error, sin justo título, para dárselas a un egoísta miserable que ya ha amontonado una inmensa cantidad de riquezas superfluas. La utilidad pública requiere que la propiedad sea regulada por normas generales inflexibles y, aunque tales reglas se adoptan porque sirven mejor a dicho fin de utilidad pública, es imposible que prevean todas las injusticias especiales o logren consecuencias beneficiosas en cada caso individual. Basta que todo el plan o esquema resulte necesario para la defensa o ayuda de la sociedad y que el balance beneficioso sea lo principal y acuse mucha pre-

ponderancia sobre el mal originable». En relación con esto, desearía reconocer mi deuda con sir Arnold Plant, quien hace muchos años atrajo mi atención sobre la importancia de la discusión de Hume en la materia. <<

[20] Véase J. S. Mill, *On Liberty*, ed. R. B. McCallum, Oxford 1946, p. 68. <<

[21] Véase J. Rawls, «Two Concepts of Rules», *Philosophical Review*, LXIV, 1955; J. J. C. smart, «Extreme and Restricted Utilitarianism», *Philosophical Quarterly*, VI, 1956; H. J. Mc-closkey, «An Examination of Restricted Utilitarianism», *Philosophical Review*, LXVI, 1956; J. O. URMSON, «The Interpretation of the Moral Philosophy of J. S. Mili», *Philosophical Quarterly*, III, 1953; J. D. mabbott, «Interpretations of Mill's Utilitarianism», *ibíd.*, VI, 1956, y S. E. TOULMIN, *An Examination of the Place of Reason in Ethics*, Cambridge University Press, 1953, especialmente p. 168. <<

[22] Ya JOHN SELDON, en un *Table Talk*, Londres 1892, p. 131, observó: «No existe nada en el mundo que haya sido objeto de tanto abuso como la siguiente sentencia: *salus populi suprema lex esto*». Cfr. C. H. MCILWAIN, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Cornell University Press, 1947, p. 149, y sobre el tema en general, F. MEINECKE, *Die Idee der Staatsrd-son,* Munich 1924, ahora traducido como *Machiavellism*, Londres 1957; también L. VON MISES, *Socialism*, Yale University Press, 1951, p. 400. <<

[23] Cfr., por ejemplo, la opinión de Jacobo I, citada por F. D. WORMUTH, *The Origines of Modern Constitutionalism*, Nueva York 1949, p. 51, de que «el orden dependía de la relación de mandato y obediencia. Toda organización derivaba de la superioridad y la subordinación». <<

[24] Presento mis disculpas al autor cuyas palabras cito, pero cuyo nombre he olvidado. He anotado el pasaje con referencia a

E. E. EVANS-PRITCHARD, *Social Anthropology*, Londres 1951, p. 19, pero, aunque expreso la misma idea, no lo hago con idénticas palabras. <<

[25] Cfr. H. JAHRRElSS, *Mensch und Staat*, Colonia 1957, p. 22: «Sozial-Ordnung ist Sozial-Berechenbarkeit». <<

[26] M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, Londres 1951, p. 159. <<

[27] MAX WEBER, *Theory of Social and Economic Organization*, Londres 1947, p. 386, tiende a tratar la necesidad del «cálculo y seguridad en el funcionamiento del orden legal» como una peculiaridad del «capitalismo» o de la «etapa burguesa» de la sociedad. Esto es correcto únicamente si tales términos se consideran como descripción de una sociedad libre basada en la división del trabajo. <<

[28] Cfr. BRUNNER, *Justice and Social Order*, Nueva York 1945, p. 22: «La ley es un orden previsto. Ese es el servicio que rinde a los seres humanos y esa es también su carga y su peligro. A menudo ofrece protección frente a lo arbitrario; promueve un sentimiento de confianza, de seguridad; elimina la siniestra oscuridad del futuro». <<

[1] ⋆ *Second Treatise*, sec. 57, p. 29. La síntesis de este capítulo, así como la de los capítulos XII y XIV, ha sido utilizada en mis conferencias *The Political Ideal of the Rule Law*, pronunciadas en un ciclo organizado por el Banco Nacional de Egipto y publicadas por este mismo en El Cairo, en 1955. <<

[2] Cuanto más profundizo en el desenvolvimiento de estas ideas, más me convenzo del papel importante que desempeñó el ejemplo de la República holandesa. Ahora bien, aun cuando tal influencia se acusa con cierto relieve a finales del siglo XVII, sus más tempranos efectos todavía necesitan de investigación. Mientras tanto, véase SIR GEORGE CLARK, «The Birth of the Dutch Republic», *Proceedings of the British Academy*, XXXII, 1946, y P. GEYL, «Liberty in Dutch History», *Delta*, 1, 1958. Mi ignorancia me obliga a pasar sobre las importantes discusiones y desarrollos de ideas similares en la Italia del Renacimiento, especialmente en Florencia. (Para algunas breves referencias, *vid.* la introducción a las notas del capítulo XX). Todavía con menos competencia puedo hablar de una de las grandes civilizaciones no europeas, la china, que elaboró por los mismos años que Grecia concepciones legales sorprendentemente similares a las de la civilización occidental. De acuerdo con FENG YOULAN, *A History of Chinese Philosophy*, Peiping 1937, p. 312: «la gran tendencia política de la época (el período que va del siglo VII al III antes de Jesucristo) fue un desplazamiento del señorío feudal hacia el imperio de gobernantes poseedores de poder absoluto; del gobierno de individuos que interpretaban la moral consuetudinaria al gobierno de la ley». El autor cita (p. 321) la siguiente prueba procedente del *Kuan-tzú*, tratado atribuido a Kuan Chung (715-645 antes de Jesucristo), si bien, probablemente, compuesto en el siglo III antes de Jesucristo: «Cuando un Estado está gobernado por la ley, todo opera fácilmente dentro de su curso regular… Si la ley no es uniforme, quien controla el Estado sufre infortunios. Cuando legislador y ministro, superior e

inferior, noble y humilde, obedecen todos la ley, cabe hablar de grande y buen gobierno». El autor añade, sin embargo, que «hasta la fecha nunca ha sido alcanzado este ideal en China». <<

[3] Cfr. MONTESQUIEU, su observación en *The Spirit of the Laws*, vol. 1, p. 151: «Hay una nación en el mundo que tiene señalada como finalidad directa de su régimen constitucional la libertad política». Véase también R. HENNE, *Der englische Freiheitsbegriff*, Zurich, Aarau 1927. La historia del descubrimiento de la libertad inglesa por los pueblos del continente europeo y su influencia sobre los mismos todavía no ha sido cuidadosamente estudiada. Entre las obras importantes más tempranas sobre la materia, se cuentan: GUY MIEGE, *L'état présent de la Grande Bretagne*, Ámsterdam 1708, también en una edición alemana, corregida y aumentada, bajo el título de *Geisttlicher und weltlicher Stand von Grossbritannien und Irland*, Leipzig 1718; P. DE RAPIN-THOYRAS, *Dissertation sur les Whigs et les Tories, or a Historical Dissertation upon Whig and Tory*, traducción M. Ozell, Londres 1717, y A. HENNINGS, *Philosophische und statistische Geschichte des Ursprungs und des Forttgangs der Freiheit in England*, Copenhague 1783. <<

[4] Cfr. particularmente F. W. MAITLAND y F. POLLOCK, *History of English Law*, Cambridge University Press, 1911; R. KELLER, *Freiheitsgarantien für Person und Eigentum im Mittelalter*, Heidelberg 1933; H. PLANITZ, «Zur Ideengeschichte der Grundrechte», en *Die Grundrechte und Grunptfichthen der Reichsverlassung*, ed. H. C. Nipperdey, Berlín 1930, m, y O. VON GIERKE, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, 2.ª ed., Breslau 1902. <<

[5] Véase C. H. MCILWAIN, «The English Common Law Barrier against Absolutism», *American Historical Review*, XLIX, 1934, p. 27. La medida en que incluso la más famosa y últimamente más influyente cláusula de la Carta Magna, expresaba meramente ideas comunes al período, lo demuestra un decreto del

emperador Conrado II, fechado el 28 de mayo de 1307 (incluido en W. STUBBS, *Germany in the Early Middle Ages 476-1250*, ed. A. Hassal, Londres 1908, p. 147), que declara: «Ningún hombre será privado de su feudo a no ser por las leyes del Imperio y el juicio de sus pares». No podemos examinar aquí en detalle la tradición filosófica transmitida desde la Edad Media. Sin embargo, en algunos respectos es algo más que paradójico que Lord Acton describa a Tomás de Aquino como el primer *whig* (véase *Hist. of Freedom*, p. 37, y cfr. J. N. FIGGIS, *Studies of Polilical Thought from Gerson to Grotiuss*. Cambridge University Press. 1907, p. 71). Sobre Tomás de Aquino véase T. GILBY, *Principality and Polity*, Londres 1958, y sobre sus influencias en la primitiva teoría política inglesa, especialmente en Richard Hooker, G. S. WOLIN, «Richard Hooker and English Conservatism», *The Western Political Quarterly*, VI, 1953. Una relación más completa tendrá que prestar especial atención a Nicolás de Cusa, siglo XIII, y Bártolo, siglo XIV, quienes manejaron tales conceptos. Véase F. A. VON SCHARPF, *Der Cardinal und Bischol Nicolaus von Cusa*, Tubinga 1871, especialmente p. 22; J. N. FIGGIS, «Bartolus and the Development of European Political Ideas», *Transactions of the Royal Historical Society*, XIX, 1905, y C. N. S. WOOLF, *Bartolus of Sassoferrato*, Cambridge 1913. Sobre la teoría política del período en general. R. W. y A. J. CARLYLE, *A History of Medieval Political Theory*, Edimburgo y Londres 1903. <<

[6] Cfr. O. VOSSLER. «Studien zur Eklärung der Menschenrechte», *Historische Zeitschrift*, CXLIL, 1930, p. 512; también F. KERN, *Kingship and Law in the Middle Ages*, traducido por S. B. Chrimes, Oxford 1939; E. JENKS, *Law and Politics in the Middle Ages*, Londres 1898, pp. 24-25; C. H. MCILWAIN. *The High Court of Parliament and its Supremacy*. Yale University Press. 1910; J. N. FIGGIS, *The Divine Right of Kings*, 2.ª ed., Cambridge 1914; CH. V. LANGLOIS, *Le Règne de Philippe III, le Hardi*, Pa-

rís 1887, p. 285; Y para una corrección que alcanza hasta la alta Edad Media, véase T. F. T. PLUCKNETT, *Statutes and their Interpretation in the First Hall 01 the Fourteenth Century*, Cambridge 1922, y *Legislation of Edwards I*, Oxford 1949. Sobre la totalidad del tema, véase ahora J. W. GOUGH, *Fundamental Law in English Constitutional History*, Oxford 1955. <<

[7] Cfr. B. REHFELDT, *Die Wurzeln des Rechtes*, Berlín 1951. p. 67: «La aparición del fenómeno del poder legislativo… significa en la historia de la humanidad la invención del arte de crear ley y derecho. Hasta entonces se había creído que no se podía implantar el derecho, sino solo aplicarlo, como algo que había existido desde siempre. Frente a esta concepción, la invención del poder legislativo es tal vez la de mayores consecuencias de cuantas se han hecho —más trascendental incluso que la invención del fuego o de la pólvora— porque es la que más ha contribuido a poner el destino del hombre en sus propias manos».

Similarmente, en un estudio preparado como contribución a un *symposium* sobre «La expansión de la Sociedad», organizado por el Instituto Oriental de la Universidad de Chicago, en diciembre de 1958, Max Rheinstein observa: «La noción de que las normas válidas de conducta pudieran establecerse por el legislador fue peculiar en las últimas fases de la historia griega y romana; en la Europa occidental, tal noción durmió hasta el redescubrimiento del derecho romano y el auge de la monarquía absoluta. La proposición de que la ley constituye el mandato de un soberano es un postulado engendrado por la ideología democrática de la Revolución Francesa al sostener que la ley tenía que emanar de los representantes del pueblo debidamente elegidos. Sin embargo, no se trata de una verdadera descripción de la realidad y, menos que en ningún otro lugar, en los países del derecho común anglosajón».

EDMUND BURKE, en una declaración contenida en *Tracts Relative to the Laws against Popery in Ireland*, Works, IX, p. 350,

demuestra cuán profundamente influyó todavía en la opinión inglesa, en las postrimerías del siglo XVIII, la tradición de que la ley se encuentra y no se hace. Burke dice así: «Sería difícil señalar un error más auténticamente subversivo de todo el orden y belleza, paz y felicidad de la sociedad humana, que la posición que sostiene que un cuerpo legislativo humano tiene derecho a hacer las leyes que le plazcan, o que las leyes pueden derivar su autoridad de su mera institución y con independencia de la cualidad de la materia de lo que está sujeto a ellas. Ningún argumento de política, razón de Estado o defensa de la Constitución puede ser alegado en favor de tal práctica… Todas las leyes humanas son, hablando con propiedad, únicamente declaratorias; pueden alterar el modo y la aplicación, pero carecen de poder sobre la sustancia de la justicia original». Para otros ejemplos, véase E. S. CORWIN, *The «Higher Law» Background of American Constitutional Law*, «Great Seal Books», Cornell University Press, 1955, p. 6, nota 11. <<

[8] Cfr. DICEY, *Constitution*, p. 370: «El abogado que contempla el asunto desde un punto de vista exclusivamente legal se siente tentado a declarar que el verdadero objeto de discusión entre hombres de Estado tales como Bacon y Wentworth, por una parte, y Coke o Eliot, por otra, fue si debería o no establecerse en Inglaterra, de manera permanente, una administración vigorosa del tipo continental». <<

[9] Así es como H. BRACTON describe la Carta Magna en *De legibus*, f. 186b. Sobre las consecuencias de la falsa interpretación de la Carta Magna en el siglo XVII, véase W. S. MCKECHNIE, *Magna Carta*, 2.ª ed., Glasgow 1914, p. 133: «Si las vagas e inexactas palabras de Coke han oscurecido el significado de muchos capítulos de la Carta Magna y defendido falsas nociones del desarrollo del derecho inglés, el servicio que estos mismos errores han prestado a la causa del progreso constitucional es inconmensurable». Esta opinión ha sido expresada desde entonces muchas

veces; véase particularmente H. BUTTERFIELD, *The Englishman and His History*, Cambridge University Press, 1944, p. 7. <<

[10] Cfr. Thomas Hobbes cuando describe que «una de las más frecuentes causas del espíritu rebelde de este período es la lectura de obras de los clásicos griegos y romanos sobre política e historia». No hubo nada que suscitase un interés tan profundo; además, al comprar esta clase de publicaciones se despertaba el interés por el aprendizaje de las lenguas griega y latina (*Leviathan*, n, 29 y 21, ed. M. Oakeshott, Oxford 1946, pp. 214 y 141). Aubrey destaca que las raíces del celo de Milton «por la libertad de la humanidad» se sustentan en su buen conocimiento de Tito Livio y los autores romanos y en la grandeza que halló en la comunidad romana (*Aubrey's Brief Lives*, ed. O. L. Dick, University of Michigan Press, 1957, p. 203). Sobre las fuentes clásicas del pensamiento de Milton, Harrington y Sidney, véase Z. S. FINK, *the Classical Republicans*, «Northwestern University Studies in Humanities», núm. 9, Evanston, III, 1945. <<

[11] TUCÍDIDES, *Peloponnesian War*, traducido por Crawley, II, 37. Probablemente, el testimonio más contundente es el de los enemigos de la democracia liberal de Atenas, a quienes cabe atribuir en gran parte la errónea concepción de lo que la libertad significó para los griegos. Dicho testimonio resulta revelador cuando, como en el caso de Aristóteles (*Política*, VI, I, 1317b), se lamenta de que «en tales democracias cada persona vive como quiere». Ocasionalmente, los griegos pueden haber sido los primeros en confundir la libertad individual y la libertad política; sin embargo, esto no significa que no conocieran la primera o que no la estimasen. La filosofía estoica, en fin de cuentas, preservó el sentido original de dicha libertad y lo transmitió a las edades futuras. Zenón, ciertamente, definió la libertad como «el poder para la acción independiente, mientras que la esclavitud implica su carencia» (DIÓGENES LAERCIO, *Lives of Eminent Philosophers*, VII.121, Loeb, Londres 1931, II, p. 227). FILÓN

DE ALEJANDRÍA, *Quod omnis probus liber sit*, 452, 45, «Loeb Classical Library», Londres 1941, IX, 36, ofrece incluso una concepción totalmente moderna de la libertad bajo la ley: *hosoi de meta nomou zōsin, eleutheroi*. Sobre la ciudad de la Grecia clásica, véase el importante estudio de E. A. HAVELOCK, *The Liberal Temper in Greek Politics*, Yale University Press, 1957. Asimismo, ya no es posible negar la existencia de libertad en la antigua Atenas, afirmando que su sistema económico se «basaba» en la esclavitud, pues recientes investigaciones han demostrado claramente que esta fue comparativamente poco importante; véase W. L. WESTERMAN, «Athenaeum and the Sclaves of Athens», *Athenian Studies presented to W.* S. *Ferguson*, Londres 940, y A. H. M. JONES, «The Economic Basis of Athenian Democracy», *Past and Present, 1*, 952, reimpreso en *Athenian Democracy*, Oxford 1957. <<

[12] TUCÍDIDES, *ibíd*., VII, 69. La falsa interpretación de la libertad griega llegó hasta Thomas Hobbes y se hizo ampliamente conocida a través de B. CONSTANT, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, reimpreso en su *Cours de politique constitutionnelle*, II, París 1861, y N. D. FUSTEL DE COULANGES, *La cité antique*, París 1864. Sobre la materia en general, véase G. JELLINEK, *Allgemeine Staatlehre*, 2.ª ed., Berlín 1905, pp. 288 y ss. Es difícil comprender por qué en una época tan avanzada como 1933, H. J. LASKI («Liberty», E. *S. S*., IX, p. 442) podía todavía argumentar, con referencia explícita al período de Pericles, que «en tal sociedad orgánica el concepto de libertad individual era virtualmente desconocido». <<

[13] Cfr. J. HUIZINGA, *Wenn die Waffen schweigen*, Basilea 1945, p. 95: «Es realmente lamentable que las culturas que se han construido sobre el fundamento del mundo antiguo no tomaran, en vez de la palabra democracia, aquella otra que despertaba en Atenas especial respeto debido a su evolución histórica y que, además, expresaba de una manera particularmente clara el

concepto, esencial en este punto, de una adecuada forma de gobierno: la palabra *isonomía*, igualdad de las leyes. Esta palabra tenía incluso resonancias imperecederas. Expresa mucho más clara y directamente que "democracia" el ideal de libertad; además, la tesis contenida en la denominación de "isonomía" no indica algo inalcanzable, como ocurre con "democracia". En la voz *isonomía* se expresa, de manera diáfana y concluyente, el principio esencial del Estado de Derecho». <<

[14] En el Diccionario italiano de JOHN FLORIO, *World of Wordes*, Londres 1958. <<

[15] TITO LIVIO, *Roman History*, traducido por Philemon Holland, Londres 1600, pp. 114, 134 y 1016. <<

[16] El *Oxford English Dictionary*, en «Isonomy», da ejemplos de utilización, correspondientes a 1651 y 1684, que sugieren un uso bastante común del término. <<

[17] El uso más antiguo que conservamos de la palabra «isonomía» parece remontarse al Alcmeón, alrededor del siglo V antes de Jesucristo (H. DIELS, *Die Fragmente der Vorsokratiker*, 4.ª ed., Berlín 1922, 1, 14, p. 136, «Alkmaion», frag. 4). Puesto que ya se trata de un uso metafórico que describe la «isonomía» como condición de la salud física, cabe deducir que el término estaba perfectamente introducido en aquel entonces. <<

[18] E. DIEHL, *Anthologia Lyrica Graeca*, 3.ª ed., Leipzig 1949, frag. 24. Cfr. E. WOLF, «Mass und Gerechtigkeit bei Solon», *Gegenwartprobleme des internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie: Festschrift für Rudolf Laun*, Hamburgo 1953; K. FREEMAN, *The Work and Life of Solon*, Londres 1926; W. J. WOODHOUSE, *Solon, The Liberator*, Oxford 1938, y K. HOENN, *Solon, Staatsmann und Weiser*, Viena 1948. <<

[19] E. BARKER, *Greek Potitical Theory*, Oxford 1925, p. 44. Cfr. LORD ACTON, *Hist. of Freedom*, p. 7. Y P. VINOGRA-

DOFF, *Collected Papers*, Oxford University Press, 1928, n, p. 41. <<

[20] Cfr. G. BUSOLT, *Griechische Staatskunde*, Munich 1920, 1, p. 417; J. A. O. LARSEN, «Cleisthenes and the Development of the Theory of Democracy in Athens», *Essays in Political Theory Presented to George Sabine*, Cornell University Press, 1948; V. EHRENBERG, «Isonomia», en *Pauly's Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, suplemento VII, 1940, y sus artículos «Origins of Democracy», *Historia, I*, 1950, especialmente p. 535, y «Das Harmodioslied», *Festschrift Albin Lesky, Wiener Studien*, LXIX, especialmente pp. 67-69; G. VLASTOS, «Isonomia», *American Journal of Philology*, LXXIV, 1953, Y J. W. JONES, *The Law and Legal Theory of the Greeks*, Oxford University Press, 1956, cap. VI.

El griego *skolion* mencionado en el texto se encuentra en dos versiones en E. DIEHL, *Anthologia Lyrica Graeca*, n, *skolia* 10 (9) y 13 (12). Un curioso ejemplo del atractivo que ejercían esas canciones celebrando la «isonomía» sobre los *whigs* ingleses de finales del siglo XVIII, es la «Ode in Imitation of Callistratus», de sir William Jones (a quien mencionamos anteriormente como lazo de unión entre los puntos de vista políticos *whigs* y la tradición evolucionista en la lingüística; véase su *Works*, Londres 1807, X, p. 391). Dicha oda, encabezada por el texto griego del *skolion*, tras veinte versos de alabanza a Harmodios y Aristogiton, continúa así:

«Then in *Athens* all was Peace
Equal Laws and Liberty:
Nurse of Arts, and eye for *Greece*!
People valiant, firm, and free!
Not less glorious was thy deed,
Wentworth, fix'd in Virtue's cause;
Not less brilliant be thy meed,

Lenox, friend to *Equal Laws*!

High in Freedom's temple rais'd

See *Fitz Maurice* beaming stand,

For collected Virtues prais'd

Wisdom's voice, and Valour's hand!

Ne'er shall fate their eyelids dose:

They, in blooming regions blest,

With *Harmodius* shall repose,

With *Aristogiton* rest».

Cfr. también *ibíd*., p. 389, la «Ode in Imitation of Alcaeus», donde Jones dice de «la Ley Emperatriz Soberana»:

«Smit by her sacred frown

The Fiend *Discretion* like a vapour sinks». <<

[21] HERODOTO, *Histories*, III, 80; cfr. también III, 142, y V, 37. <<

[22] BUSOLT, ya citado, p. 417, y EHRENBERG, *op. cit*., p. 299. <<

[23] TUCÍDIDES, *op. cit*., III, 62, 3-4, y contrástese este uso del término en un sentido legítimo con la referencia al que describe como uso especioso, *ibíd*., III, 82, 8; cfr. también ISÓCRATES, *Aeropagiticus*, VII, 20, y *Panathenaicus*, XII, 178. <<

[24] PLATÓN, *Republic*, VIII, 557 bc, 599 d, 561 e. <<

[25] HYPERIDES, *In Defence of Euxenippus*, XXI, 5 (*Minor Attic Orators*, ed. J. O. Burtt, «Loeb Classical Library», II, p. 468): *Hopós en demokratiai kurioi hoi nomoi esontai*. La esencia sobre la primacía de la ley (*nomós basileus*) aparece ya con mucha anterioridad. <<

[26] ARISTÓTELES, *Politics, 1287 a*. La traducción utilizada es la de W. Ellis, en la edición Everyman con preferencia a la más familiar de B. Jowett. <<

[27] *Op. cit.*, 1292a. <<

[28] La ley citada por Demóstenes en uno de sus discursos (*Contra Aristócrates*, XXIII, 86; cfr. también XXIV, 59) demuestra lo fundamentales que eran estas concepciones para los atenienses. El ateniense que la introdujo opinaba que, como cada ciudadano tiene una participación en los derechos civiles, así todos debían tener una participación igual en las leyes y, por lo tanto, propuso «que no fuese legítimo promulgar una ley que afectase a ningún individuo, a menos que la misma se aplicase a todos los atenienses». Tal proposición llegó a ser ley de Atenas. No sabemos cuándo tuvo lugar esto último. Demóstenes se refirió a ello en el 352 antes de Jesucristo. Sin embargo, es interesante comprobar cómo por aquel tiempo la democracia ya constituía el concepto primario del cual deriva la concepción más vieja de la igualdad ante la ley. Aunque Demóstenes ya no utiliza el término «isonomía», su relato del incidente es algo más que una paráfrasis de ese viejo ideal. Sobre la ley en cuestión, cfr. J. H. LIPSIUS, *Das attische Recht und Rechtsverfahren*, Leipzig 1905, I, p. 388, y E. WEISS, *Griechisches Privatrecht*, Leipzig 1920,I, p. 96, nota 186 a; cfr. también H. M. JONES, «The Athenian Democracy and its Critics», *Cambridge Historical Journal*, V., IX, 1953, reimpreso en *Athenian Democracy*, Oxford 1957, p. 52: «En ningún tiempo fue legal (en Atenas) alterar una ley por el simple decreto de la Asamblea. El promotor de tal decreto podía caer bajo el peso de la famosa acusación de conducta ilegal y, llevado ante los tribunales, se exponía a las más fuertes penas». <<

[29] ARISTÓTELES, *Rhetorics*, 1354 ab, traducción de W. Rhys, en *The Work of Aristotle*, ed. W. D. Ross, IX, Oxford 1924. No cito en el texto el pasaje de *Politics*, 1317 b, donde Aristóteles menciona como condición de la libertad «que a ningún magistrado se le permitan poderes discrecionales, salvo en determinados casos que carezcan de relevancia para los negocios públicos»,

porque ello tiene lugar en un contexto donde no expresa su propia opinión, sino que se limita a citar los puntos de vista de otros. Una importante declaración de sus puntos de vista sobre la discreción judicial se halla en *Ética a Nicómaco*, V, 1137 b, donde arguye que el juez debiera llenar el vacío de la ley «legislando como lo haría el propio legislador si estuviese presente y como hubiese dispuesto mediante ley si hubiera previsto que se presentaría el caso». De esta forma se anticipa a una famosa cláusula del Código Civil suizo. <<

[30] T. HOBBES, *Leviathan*, IV, 46, ed. M. Oakeshott, Oxford 1946, p. 448. <<

[31] J. HARRINGTON, *Oceana*, 1656. La frase aparece poco más tarde en un pasaje en *The Leveller*, de 1659, mencionado por J. W. GOUGH, *op. cit.*, p. 137. <<

[32] Véase *The Civil Law*, ed. S. P. Scott, Cincinnati 1932, p. 73. Para la totalidad de la materia, véanse además las obras de T. MOMMSEN, C. WIRSZUBSKI, *Libertas as a Political Idea at Rome*, Cambridge University Press, 1950, y U. VON LÜBTOW, *Blüte und Verfall der römischen Freiheit*, Berlin 1953, que han llegado a mi conocimiento poco después de haber sido redactado el texto. <<

[33] Véase W. W. BUCKLAND y A. D. MCNAIR, *Roman Law and Common Law*, Cambridge University Press, 1936. <<

[34] TITO LIVIO, *Ab urbe condita*, II, 1.1: «Imperia legum potentiora quam hominum». La frase latina es citada inexactamente por Algernon Sidney (*Works*, Londres 1772, p. 10) y John Adams (*Works*, Boston 1851, IV, p. 403). En la traducción holandesa de 1600 citada en la nota 14, anteriormente, esta palabra se traduce (p. 44) en el sentido de que «la autoridad e *imperio de la ley* es más fuerte y poderosa que las de los hombres». Se trata del más remoto caso que conozco de utilización de la expresión «imperio

de la ley» en el sentido de «gobierno de la ley» o «dominio de la ley». <<

[35] Cfr. W. RÜEGG, *Cicero und der Humanismus*, Zurich 1946, y la introducción de G. H. Sabine y S. B. Smith a Marco Tulio Cicerón, *On the Commonwealth*, Columbus, Ohio, 1929. En relación con la influencia de Cicerón sobre David Hume, ver especialmente «My Own Life», *Essays*, 1, 2. <<

[36] MARCO TULIO CICERÓN, *De legibus* 11, 7, 18. Estas «leyes superiores» fueron reconocidas en Roma inscribiendo una previsión declarativa de que no intentaban revocar lo que era *ius* o sacrosanto. Véase E. S. CORWIN, *op. cit.*, pp. 12-18, y literatura allí citada. <<

[37] MARCO TULIO CICERÓN, *Pro Cluentio*, 53: «Omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus». Cfr. MONTESQUIEU, *Spirit of the Laws*, XXVI, 20, vol. 11, p. 76: «La libertad consiste principalmente en no verse forzado a hacer lo que las leyes no obligan a hacer. Los hombres solamente disfrutan de tal estado cuando se hallan gobernados por leyes civiles. Son libres porque viven bajo dichas leyes civiles». VOLTAIRE, *Pensées sur le gouvernement, Oeuvres Completes*, ed. Garnier, XXIII, p. 526: «La liberté consiste a ne dependre que des lois». J. J. ROUSSEAU, *Lettres Écrites de la Montagne*, VIII, en *The Political Writtings of J. J. Rousseau*, ed C. E. Vaughan, Cambridge, 1915,11, p. 235: «No hay libertad sin ley y nadie está por encima de la ley. Incluso en el estado de naturaleza el hombre es libre únicamente debido al derecho natural, del que disfrutan todos y cada uno». <<

[38] MARCO TULIO CICERÓN, *De Legibus*, 111, 122: «Magistratum legem esse loquentem». Cfr. SIR EDWARD COKE, en *Catvin's Case* (citado en la nota 18 del capítulo IV), «Judex est lex loquens», y la máxima legal del siglo XVIII: «Rex nihil alius est quam lex agens». Asimismo, MONTESQUIEU, en *Spirit of*

the Laws, XI, 6, vol. I, p. 159, escribe: «Los jueces nacionales no son más que la voz que pronuncia la ley, meros seres pasivos, incapaces de moderar la fuerza y rigor de esta». La frase fue repetida en los Estados Unidos por el presidente del Tribunal Supremo, John Marshall (*Osborn versus the Bank*, 9, Wheat, 738, 866), cuando habló de los jueces como personas «que hablan por boca de la ley» e «incapaces de imponer su voluntad para nada». <<

[39] Véase M. ROSTOVTZEFF, *Gessellschaft und Wirtschaft im römischen Kaiserreich*, Leipzig 1931,I, pp. 49 y 140. <<

[40] Cfr. F. OERTEL, «The Economic Life of the Empire», en *Cambridge Ancient Hislory*, XII, Cambridge 1939, especialmente pp. 270 y ss., y el apéndice con el que contribuye el mismo autor a R. POEHLMANN, *Geschichte der soziaten Frage und des Sozialismus in der Antiken Welt*, 3.ª ed., Munich 1925; también U. VON LÜBTOW, *op. cit.*, pp. 87-109; M. ROSTOVTZEFF, «The Decay of the Ancient World and its Economics Interpretation», *Economic History Review*, 11, 1930; TENNEY FRANK, *Economic Survey of Ihe Roman Empire*, Johns Hopkins Press, 1940, epílogo; H. J. HASKELL, *The New Deal in Old Rome*, Nueva York 1939, y L. EINAUDI, «Greatness and Decline of Planned Economy in the Hellenistic World», *Kyklos, 11*, 1948. <<

[41] F. PRINGSHEIM, «Jus aequum und jus strictum», *Zeitschrift der Savigny Sliftung für Rechtsgeschichte, Romantische Abteilung*, XLII. 1921, p. 668; cfr., también del mismo autor, *Höhe und Ende der Jurisprudenz*, Friburgo 1933. <<

[42] Véase A. ESMEIN, «La maxime *princeps legibus solutus est* dans l'ancient droit public français», *Essays in Legal History*, ed. P. Vinogradoff, Oxford 1913. <<

[43] Cfr. J. U. NEF, *Industry and Government in France and England, 1540-1640*, Filadelfia 1940, p. 114. Un interesante relato de cómo más tarde «la libertad de prensa llegó incidentalmente a Inglaterra, con motivo de la eliminación de un monopolio co-

mercial», se encuentra en M. CRANSTON, *John Locke*, Londres 1856, p. 387. <<

[44] *Darcy versus Allein*, fallado en 1603. El principio parece haber sido establecido cuatro años antes en *Davenant versus Hurdis*, cuando se dijo que «tal clase de prescripción, que conduce a la exclusiva de comercio o tráfico en beneficio de una persona o una compañía y excluye a todas las restantes, es contraria a la ley». Véase W. L. LETWIN, «The English Common Law Concerning Monopolies», *University of Chicago Law Review*, XXXI, 1954, Y los dos artículos de D. O. WAGNER, «Coke and the Rise of Economic Liberalism», *Economic History Review*, VI, 1935-36, Y «The Common Law and Free Enterprise: An Early Case of MonopoIy», *ibíd.*, VII, 1936-37. <<

[45] Gran Bretaña, «Public Record Office», *Calendar of State Papers, Domestic Series*, 7 de julio de 1610. <<

[46] EDWARD COKE, *The Second Part of the Institutes of the Laws of England*, 1642, edición de Londres, 1809, p. 47. <<

[47] *Ibíd.*, p. 51. Compárese también la *Fourth Part*, p. 41. <<

[48] Véase *The Clarke Papers*, ed. C. H. Firth, Camden Society, 1891-1901: G. P. GOOCH, *English Democratic Ideas in Ihe Seventeenlh Cenlury*, Cambridge University Press, 1893; T. C. PEASE, *The Leveller Movement*, Washington 1916; *Tracts on Liberty in the Puritan Revolution* 1638-1647, ed. W. Haller, Columbia University Press, 1934; A. S. P. WOODHOUSE, *Puritanism and Liberty*, Londres 1938; *The Leveller Tracts*, ed. de W. Haller y G. Davies, Nueva York 1944; W. HALLER, *Liberty and Reformation in Ihe Puritan Revolulion*, Columbia University Press, 1955; P. ZAGORIN, *A History of Political Thought in the English Revolution*, Londres 1954. <<

[49] F. W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, 1909, p. 263. <<

[50] Cfr. C. H. MCILWAIN, «The Tenure of English of English Judges», en *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge University Press, 1939, p. 300. <<

[51] Véase J. W. GOUGH, *Fundamental Law in English Constitucional History*, Oxford 1944, pp. 76 y ss. y 159. <<

[52] Este es uno de los principales tópicos que consigna el acta de los Debates sobre el Ejército; véase A. S. P. WOODHOUSE, *Puritanism and Liberty*, pp. 336, 345, 352 y 472. <<

[53] Esta periódica sentencia aparentemente de EDWARD COKE, *Second Part of the Institutes*, 292: «Nova constitutio futuris formam imponere debet, non praeteritis». <<

[54] Véase WOODHOUSE, *op. cit.*, pp. 154 y ss. y 353 y ss. <<

[55] SAMUEL RUTHERFORD, *Lex Rex: The Law the Prince*, etc., Londres 1644. En WOODHOUSE, *op. cit.*, pp. 199-212, aparecen extractos. La frase del título se remonta hasta el *nómos basileus* de la antigua Grecia. El principio de la ley contra la arbitrariedad no solamente se utilizó por los «Roundheads» (los famosos cabezas redondas puritanos); frecuentemente aparece asimismo en la argumentación realista, y Carlos I, en su *Discurso desde el Cadalso*, pudo afirmar que «su libertad y su independencia consisten en haber recibido del Estado leyes que les permitan conservar la vida y la mayor parte de sus bienes; sin autorización, empero, para participar en el gobierno de la nación». <<

[56] Véase S. R. GARDINER, *The Constitutional Documents on the Puritan Revolution 16251660*, 3.ª ed., Oxford 1906. El mejor resumen se encuentra en F. D. WORMUTH, *The Origens of Modern Constitutionalism*, Nueva York 1949. Véase también W. ROTHSCHILD, *Der Gedenke der geschriebenen Verfassung in der englischen Revolution*, Tubinga 1906; M. A. JUDSON, *The Crisis of the Constitution*, Rutgers University Press, 1949, y el trabajo de J. W. GOUGH citado en la nota 50 precedente. Cfr. OLIVER CROMWELL, *Letters and Speeches*, ed. T. Carlyle, 2.ª ed., Lon-

dres 1846, III, p. 67: «En todos los gobiernos debe existir algo fundamental. Algo semejante a la Carta Magna, que debe permanecer firme e inalterable». <<

[57] La idea de la separación de poderes parece surgir por vez primera en 1645, en un folleto de John Lilburne (véase T. C. PEASE, *op. cit.*, p. 114), pero pronto se alega con frecuencia, como es el caso de JOHN MILTON, *Eikonoklastes*, 1649 (*Prose Works*, ed. Bohn, 1, p. 363): «En todos los pueblos inteligentes, el poder legislativo y la ejecución judicial de ese poder han sido muy usualmente diferenciados y se hallan encomendados a distintas manos. Sin embargo, el primero es supremo, y el otro, subordinado». Y en JOHN SADER, *Rights of the Kingdom*, 1649, citado por WORMUTH, *op. cit.*, p. 61: «Cabe discutir mucho si los poderes legislativo, judicial y ejecutivo deben ocuparse de distintas materias con arreglo a la ley natural». La idea fue totalmente elaborada por G. LAWSON, *An Examination of the Political Part of Mr. Hobbes, His Leviathan*, Londres 1647 (véase A. H. MACLEAN, «George Lawson and John Locke», *Cambridge Historica Journal*, IX, 1947). Referencias adicionales se encuentran en WORMUTH, *op. cit.*, pp. 59.72, y para los últimos procesos del desarrollo, pp. 191-206. <<

[58] WORMUTH, *op. cit.*, p. 71. <<

[59] WORMUTH, *op. cit.*, p. 72. <<

[60] Los dos autores que principalmente debiera considerar una relación más completa son Algernon Sidney o Gilbert Burnet. Entre los puntos que toca Sidney en *Discourses Concerning Government* (publicado por primera vez en 1768), esenciales para nuestro problema, está la insistente tesis de que «la libertad consiste tan solo en la independencia con respecto a la voluntad de otro», y la relación de dicho estado con la máxima «potentiora erant legum quam hominum imperia» (cap. I, sec V, *Works*, L., 1772, p. 19). Subraya Sidney que «las leyes que tienden al bien

público no hacen distinción entre ciudadanos» (cap. II, secc. XVII, *ibíd*., p. 150), y que «las leyes se promulgan para que las naciones no sean gobernadas arbitrariamente» (cap. III, secc. XIV, *ibíd*., p. 338). Entre los numerosos escritos de Gilbert Burnet, véase particularmente el que publicó como anónimo en *Enquiry into the Measures of Submission to the Supreme Authority*, etc., 1688 (citado de la reimpresión aparecida en *Harteian Miscetlany*, Londres 1808), 1, especialmente la p. 442: «La argumentación en favor de la libertad siempre se justifica por sí misma, a menos que aparezca que se renuncia a dicha libertad o que se limite por acuerdo especial… En el gobierno de la sociedad civil hay que distinguir grandemente entre el poder de hacer leyes para regular la conducta de dicha sociedad y el poder de ejecutarlas. Debemos suponer que quienes tienen reservado el poder legislativo posean la suprema autoridad, y no los detentadores del poder ejecutivo, que cuando está separado del legislativo entraña un mero fideicomiso». P. 447: «Las medidas del poder, y por consecuencia las de obediencia, deben deducirse de las leyes expresas del Estado o cuerpo de hombres, de los juramentos que hacen o de la prescripción inmemorial y la larga posesión que conceden títulos y con el largo transcurso del tiempo truecan lo malo en bueno, pues la prescripción, cuando sobrepasa la memoria de los hombres y no está disputada por ningún otro pretendiente, concede, en virtud del común consentimiento de todos los humanos, bueno y justo título.

»Por lo tanto, el grado de la autoridad civil tiene que proceder de leyes expresas, costumbres y juramentos especiales que los súbditos hacen a sus príncipes, debiendo establecerse como principio que en todas las disputas entre el poder y la libertad, el poder debe probarse siempre, mientras que la libertad se prueba por sí misma, pues el uno está fundado en la ley positiva, y la otra, en la ley natural». P. 446: «El objetivo principal de toda nuestra legislación y de las varias reglas de nuestra constitución

es asegurar y mantener la libertad». A este folleto se refería principalmente un contemporáneo continental, descubridor de la libertad inglesa, G. Miege (véase nota 2 de este capítulo), cuando arguyó que «ningún ciudadano en el mundo disfrutó de tantas libertades fundamentales y transmisibles como el pueblo de Inglaterra» y que «su estado fue, por tanto, el más feliz preferible al de todos los súbditos europeos» (*op. cit.*, pp. 512-13). <<

[61] Esto todavía puede afirmarse, aunque ahora parece que el *Treatise* fue bosquejado antes de la Revolución de 1688. <<

[62] Cfr. J. W. GOUGH, *John Locke's Political Philosophy*, Oxford 1950. Todavía merece estudiarse hasta qué grado Locke, en los puntos que aquí se discuten, se limitó a resumir opiniones expuestas con detalle por juristas del período. Especialmente importante a este respecto es sir Matthew Hale, quien alrededor de 1673, en un manuscrito de réplica a Hobbes, que probablemente Locke conoció (véase la carta de Aubrey a Locke, citada en M. CRANSTON, *J. Locke*, Londres 1956, p. 152), había argumentado que «para evitar esa gran falta de certeza en la aplicación de la razón por particulares a casos determinados, y también con el fin de que los hombres puedan entender la regla y medida bajo la cual han de vivir y poseer, y para que no estén bajo la desconocida arbitrariedad de determinadas personas, lo mejor del mundo, en todas las edades, se ha puesto de acuerdo sobre ciertas leyes, reglas y métodos de administración de justicia, tan exigentes y ciertos como pueda imaginarse» (p. 503 de la obra antes citada, cap. IV, nota 18). <<

[63] J. LOCKE, *The Second Treatise of Civil Government*, ed. J. W. Gough, Oxford 1946, sec. 22, p. 13. <<

[64] *Ibíd.*, epígrafe 127, p. 63. <<

[65] *Ibíd.*, epígrafe 131, p. 64. <<

[66] *Ibíd.*, epígrafe 137, p. 69. <<

[67] *Ibíd.*, epígrafe 136, p. 68. <<

[68] *Ibíd.*, epígrafe 151, p. 75. <<

[69] Véase H. N. FIGGIS, *The Divine Rights of Kings*, 2.ª ed., Cambridge 1914, p. 242; W. S. HOLDSWORTH, *Some Lessons from Our Legal History*, Nueva York 1928, p. 134, y C. E. VAUGHAN, *Studies in the History of Political Philosophy before and after Rousseau*, Manchester University Press, 1939, I, p. 134. <<

[70] JOHN LOCKE, *ibíd.*, cap. XIII. Compárese con la nota 56. <<

[71] *Ibíd.*, epígrafe 159, p. 80. <<

[72] *Ibíd.*, epígrafe 22, p. 107. <<

[73] Cfr. G. M. TREVELYAN, *English Social History*, Londres 1944, pp. 245 y 350 y ss., especialmente p. 351: «La tarea específica de la primera época hannoveriana fue el establecimiento del imperio de la ley, una ley que con todas sus faltas era, por lo menos, ley de libertad. Sobre tan sólida cimentación se edificaron todas nuestras reformas subsiguientes». <<

[74] Sobre la significación de este suceso véase especialmente W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, X, Londres 1938, especialmente p. 647: «Como consecuencia de la independencia judicial, la doctrina del imperio, gobierno o supremacía de la ley se estableció en su forma moderna y se convirtió en la característica más peculiar y ciertamente más saludable de la ley constitucional inglesa». <<

[75] La influencia revivió en el siglo XIX, debido a la dramática relación que del episodio dio T. B. MACAULAY, *History of England*, cap. XXII, ed. de Everyman, IV, pp. 272-292. <<

[76] Cfr. también DANIEL DEFOE, *The History of the Kenlish Pelilion*, Londres 1701; su denominada *Legion's Memorial*, del mismo año, y la concluyente afirmación de que «los ingleses ya no son esclavos ni del Parlamento ni de los Reyes» (*The Works of Daniel Defoe*, Londres 1943, In, p. 5). Véase sobre esta materia

C. H. MACILWAIN, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Cornell University Press, 1947, p. 150. <<

[77] Cfr., por ejemplo, SIR ALFRED DENNING, *Freedom under the Law*, Londres 1949, donde, con respecto a la doctrina continental *nullum crimen, nulla poena sine lege*, dice: «En este país, sin embargo, el derecho común no ha sido limitado de esa manera. No se contiene en un Código, sino en el corazón de los jueces, quienes enuncian y desarrollan los principios necesarios para tratar con cualquier situación nueva que pueda surgir». Véase también S. GLASER, «Nullum crimen sine lege», *Journal of Comparative Legislation and Inlemalional Law, 1942*. En la forma citada, la sentencia latina data únicamente del final del siglo XVIII (véase más adelante, cap. XIII, nota 22); sin embargo, en la Inglaterra del siglo XVIII fue corriente la traducción similar: *Ubi non est lex ibi non est transgressio*. <<

[78] *The Works of Samuel Johnson*, Londres 1787, XII (integrantes del primer volumen de *Debats in Parliament*), p. 22, reproduce el discurso de Mr. Campbell en el debate sobre la Ley de los Cereales, en la Cámara de los Comunes, el 26 de noviembre de 1740. Cfr. E. L. MCADAMS, *Dr. Johnson and the English Law*, Syracuse University Press, 1951, p. 17. <<

[79] Así se cita a veces la opinión de Lord Camden. La única declaración suya que he podido encontrar expresando en sustancia el mismo punto de vista aparece en el caso *Entick versus Carrington*, 1765 (HOWELL'S, *State Trials*, XIX, p. 1703): «Con respecto al argumento de la razón de Estado o a la distinción que se ha querido establecer entre delitos contra el Estado y otros, la *common law* no participa en este tipo de razonamiento, ni nuestros libros tienen en cuenta tales diferencias». <<

[80] El paso decisivo de la incorporación a la doctrina *tory* lo dio probablemente H. J. Sr. BOLINGBROKE, *A Dissertation upon Parties*, 1734, con su aceptación de la diferencia entre «gobierno

por la constitución» y «gobierno por la voluntad» (Carta X, 5.ª ed., Londres 1739, p. 111). <<

[81] W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, Londres 1938, p. 713: «Si se le hubiese preguntado a un jurisconsulto, a un estadista o a un filósofo político del siglo XVIII cuál era, en su opinión, el rasgo más distintivo de la constitución británica, habría respondido a favor de la separación de poderes de los distintos órganos de gobierno». Sin embargo, incluso cuando Montesquieu popularizó el concepto en el continente, tal separación, en lo que respecta a Inglaterra, era verdad solamente en grado limitado. <<

[82] Como aditamento al pasaje citado más tarde en el texto, véase especialmente D. HUME, *Essays*, 1, «On the Origin of Government», p. 117; «Of Civil Liberty», p. 161, y especialmente «Of the Rise and Progress of the Arts and Sciences», p. 178, donde argumenta: «Es de esperar que todas las leyes generales presenten inconvenientes al aplicarse a casos concretos, por lo que se requiere gran penetración y experiencia para percibir que esos inconvenientes son menores que los que se deducirían de un poder totalmente discrecional de los magistrados y para discernir lo que las leyes generales entrañan en conjunto, a la par que originan los menores inconvenientes. Se trata de algo que encierra tan gran dificultad, que los hombres lograron progresos incluso en el sublime arte de la poesía y la elocuencia, donde la rapidez de genio y la imaginación demuestran avances apreciables antes de llegar a ningún gran refinamieillo en sus leyes, cuya mejoría únicamente se obtiene mediante la prueba frecuente y la diligente observación». Cfr. también *Enquiry*, vol. II, pp. 179-196,256 y 272-278. Dado que a Hume se le presenta a menudo como *tory*, merece destacarse que él mismo declaró: «Mis puntos de vista sobre *las cosas* se conforman más con los principios *whig*; mis ideas de las personas se conforman más con los prejuicios *tory*» (citado en E. D. Mossner, *Lile of David Hume*, Londres 1954, p.

311); véase también *ibíd*., p. 179, donde Hume se califica de «revolucionario *whig*, aunque no de la clase dogmática». <<

[83] F. MEINECKE, *Die Entstehung des Historismus*, Berlín 1936, I, p. 234. <<

[84] D. HUME, *History of England*, V, Londres 1762, p. 280. <<

[85] Para conocer la forma en que Adam Smith aceptó la separación de poderes y su justificación como realidad evidente, véase *Wealth of Nations*, lib. V, cap. 1, parte II, vol. II, pp. 213-14. Existe una primera e incidental referencia a estos problemas (*ibíd*., p. 201), al explicar Smith, brevemente, que en Inglaterra «la salud pública no requiere que al soberano se le confíen poderes discrecionales» ni siquiera para suprimir «las más violentas y desenfrenadas actitudes», porque posee «la seguridad de un ejército bien organizado» y porque «en un gobierno firme y absolutamente legal», el soberano, a la cabeza del ejército, espera «para ponerse en movimiento incluso haber recibido licencia; es decir, hasta que se le ha confiado el poder de actuar así». Las precedentes afirmaciones de Smith han proporcionado la base para un importante comentario, debido a uno de los más agudos estudiosos extranjeros de la constitución británica. Se trata de J. L. DE LOLME, quien en su *Constitution of England*, 1784, nueva edición, Londres 1800, pp. 436-441, afirma: «La circunstancia más característica del gobierno inglés y la más aguda prueba que pueda darse de la verdadera libertad, consecuencia del marco en que se encuentra esta», es que en Inglaterra «todas las acciones individuales se suponen legales hasta tanto se invoca una ley que las califique de lo contrario». «La base de ese principio legal o doctrina que limita el ejercicio del poder del gobierno a lo que expresa la ley» tiene sus antecedentes en la Carta Magna, aunque únicamente alcanzó su fuerza real al ser suprimida la Cámara Estrellada, con el resultado de que «la misma extraordinaria restricción de la autoridad del gobierno a que aludimos y de su capacidad de ejecución no exceden a lo que la intrínseca situación de

las cosas y la fortaleza de la constitución pueden soportar». (Nótese que este pasaje se halla evidentemente influido por la exposición de Hume citada en el texto).

Muchas declaraciones similares del período podrían citarse, pero dos particulares características deberán bastarnos. La primera es de JOHN WILKES, *The North Briton*, LXIV, 3 de septiembre de 1768 (citada por C. K. ALLEN, *Law and Orders*, Londres 1945, p. 5): «En un gobierno libre esos tres poderes siempre han estado, o al menos deberían estar, separados, porque si los tres o cualesquiera dos de ellos se unieran en la misma persona, las libertades del pueblo, desde ese crítico instante, se verían arruinadas. Por ejemplo, si el poder legislativo y el ejecutivo estuvieran unidos en la misma magistrarura o en el mismo cuerpo de magistrados, no podría existir eso que se llama libertad, dado que existirían grandes razones para temer que el mismo monarca o senado promulgasen leyes tiránicas con vistas a ejecutarlas por sí mismos de una manera tiránica. Evidentemente, la libertad no podría existir donde el poder judicial estuviese unido o bien al legislativo o bien al ejecutivo: en el primer caso, la vida y libertad del ciudadano aparecerían expuestas, necesariamente, a los más inmediatos peligros, porque la misma persona sería juez y legislador. En el segundo caso no sufriría menos la condición del ciudadano, pues la misma persona podría dictar una sentencia cruel quizá para ejecutarla con crueldad aún mayor».

El segundo pasaje procede de *Letters of Junius*, 1772, Carta 47, fechada el 25 de mayo de 1771, ed. C. W. Everett, Londres 1927, p. 208: «Siempre que confiamos a un hombre o grupo de hombres cualquier poder discrecional sobre la vida, libertad o fortuna de los ciudadanos, bajo la presunción de que no se abusará de tal poder, nos traicionamos, contradecimos el espíritu de nuestras leyes y conmovemos el sistema total de la jurisprudencia inglesa». <<

[86] SIR WILLIAM BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*. Londres 1765, I. p. 269: «En esta precisa e independiente existencia del poder judicial encarnado en un cuerpo peculiar de hombres, nombrado ciertamente por la corona, pero no amovibles a su gusto y placer, se centra una importante conservación de la libertad pública que no puede subsistir por mucho tiempo en ningún Estado, a menos que la administración de justicia sea, en cierto grado, independiente del poder legislativo y del poder ejecutivo. Donde aquella se une al legislativo, la vida, la libertad y la propiedad del súbdito se hallan a merced de jueces arbitrarios, cuyas decisiones se verán reguladas únicamente por sus propias opiniones y no por principios fundamentales de derecho, los cuales, aunque la legislatura quiera soslayarlos, los jueces están obligados a observarlos». <<

[87] *Ibíd.*, p. 44. <<

[88] Véase especialmente EDMUND BURKE, *Speech on the Motion made in Ihe House ol Commons, Ihe 7th of February*, 1771, *Relative lo the Middlesex Elections, Works, passim*. <<

[89] E. BARKER, *Traditions of Civility*, Cambridge University Press, 1948, p. 216. Nótese también la admiración de A. V. Dicey por Paley, *ibíd.*, pp. 245 y 248. <<

[90] W. PALEY, *The Principles of Moral and Political Philosophy*, 1785; Londres 1824, pp. 348 y ss. <<

[91] El éxito de Macaulay al convertir en viva posesión de todos los ingleses cultos el relato de las luchas constitucionales del pasado, se recuerda hoy en día raramente. Sin embargo, véase el *The Times Literary Supplement*, 13 de enero de 1853, p. 40: «Hizo por nuestra historia lo que Tito Livio por la historia de Roma, y lo hizo mejor». Cfr. también la observación de LORD ACTON en su *Hist. Essays*, p. 482, de que Macaulay «hizo más que ningún escritor del mundo para la propagación de la fe liberal, y no

solo fue el más grande inglés que entonces vivió (1856), sino también el más representativo». <<

[92] Incluso los benthamitas (partidarios de Bentham), en cierto respecto, no podían menos que construir y mejorar la vieja tradición a cuya destrucción tanto contribuyeron. Esto se aplica, ciertamente, a los esfuerzos de John Austin para proveer de agudas distinciones entre «leyes verdaderamente generales» y «mandatos ocasionales o paniculares». Véase *Lectures on Jurisprudence*, 5.ª ed., Londres 1911,1, p. 92. <<

[93] RICHARD PRICE, *Two Tracts on Civil Liberty*, etc., Londres 1778, p. 7. <<

[94] RICHARD PRICE, *Observations on the Importance of the American Revolution, to which is added a leller from M. Turgol* (fechada el 22 de marzo de 1778, p. 111). <<

[95] W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, X, Londres 1938, p. 23. <<

[1] *Hist. of Freedom*, p. 55. <<

[2] E. MIMS, Jr., *The Majority of the People*, Nueva York 1941, p. 71. <<

[3] E. BURKE, «Speech of Conciliation with America», 1775, *Works*, III, p. 49. La influencia predominante de los ideales ingleses en la Revolución americana parece más sorprendente al estudioso europeo continental de lo que resultó a los historiadores americanos contemporáneos. Cfr. particularmente O. VOSSLER, *Die amerikanischen Revolutionsideale in ihrem Verhältnis zu den europäischen* (compendio 17 de la *Historische Zeitschrift*), Munich 1929; pero véase también C. S. MCILWAIN, *The American Revolution*, Nueva York 1923, especialmente pp. 156, 160 y 183-191. <<

[4] Cfr. la respuesta dada por la legislatura de Massachusetts al gobernador Bernard en 1769 (citada por A. C. MCLAUGHLIN, *A Constitutional History of the United States*, Nueva York 1935, p. 67, tomada de *Massachusetts State Papers*, pp. 172.173), argumentando que «ningún tiempo puede emplearse mejor que en la conservación de los derechos derivados de la Constitución inglesa y en la insistencia sobre unos puntos que, aunque Su Excelencia pueda considerar no esenciales, nosotros estimamos como óptimos baluartes. Ningún tesoro puede gastarse mejor que en asegurar esa vieja y verdadera libertad inglesa que sazona cualquier otro goce». <<

[5] Cfr. ARTHUR LEE, *The Political Detection; or, the Treachery and Tyranny of Administration Both at Home and Abroad; Displayed in a Series of Letters Signed Junius Americanus*, Londres 1770, p. 73: «En principio esta disputa es esencialmente la misma que existió en el siglo pasado entre el pueblo de este país y Carlos I… El Rey y la Cámara de los Comunes pueden diferir en nombre, pero los poderes ilimitados hacen de ellos, en efecto, la misma cosa, excepto que son infinitamente más de temer en manos de *muchos*

que en manos de *uno*», y E. BURKE, *An Appeal from the New to the Old Whighs*, 1791, *Works*, VI, p. 123, cuando escribe que en tiempos de la revolución los americanos se encontraban con Inglaterra «en la misma relación que esta se hallaba en 1688 con Jacobo II». Sobre el tema en general, véase G. H. GUTTRIDGE, *English Whiggism and the American Revolution*, University of California Press, 1942. <<

[6] LORD ACTON, *Lectures on Modern History*, Londres 1906, p. 218. <<

[7] Véase C. ROSSITER, *Seedtime of the Republic*, Nueva York 1953, p. 360, donde cita, tomado del *Newport Mercury* de 19 de mayo de 1766, un brindis de «un hijo de la libertad del condado de Bristol, Massachusetts»: «Nuestro brindis en general es *Carta Magna, la Constitución inglesa*, PITT y libertad eterna». <<

[8] LORD ACTON, *Hist. of Freedom*, p. 578. <<

[9] Un excelente y breve sumario de la influencia de estas ideas lo proporciona R. A. HUMPHREYS, «The Rule of Law and the American Revolution», *Law Quarterly Review*, LLII, 1937. Véase también J. WALTER JONES, «Acquired and Guaranteed Rights», en *Cambridge Legal Essays*, Cambridge University Press, 1926; C. F. MULLETT, *Fundamental Law and the American Revolution 1760-1776*, tesis ante la Universidad de Columbia, Nueva York 1933, y A. M. BALDWIN, *The New England Clergy and the American Revolution*, Durham, NC, 1928. Cfr. la observación de LORD ACTON, *Hist. of Freedom*, p. 56, de que los americanos «hicieron más, pues habiendo sometido todas las autoridades civiles a la voluntad popular, rodearon dicha voluntad con restricciones que la legislatura inglesa no aguantaría». <<

[10] La expresión «constitución permanente», constantemente utilizada por James Otis y Samuel Adams, aparentemente deriva de E. DE VATTEL, *Law of Nations*, Londres 1797, lib. 1, cap. 111, párr. 34. La declaración mejor conocida a propósito de los

conceptos discutidos en el texto aparece en la «Massachusetts Circular Letter of February 11, 1768» (citada en W. MCDONALD, *Documentary Source Book of American History*, Nueva York 1929, pp. 146-150). A continuación reproducimos el párrafo más significativo: «La Cámara expuso respetuosamente al ministerio sus sentimientos de que el alto tribunal parlamentario de Su Majestad es el poder legislativo supremo de todo el Imperio; que en todos los Estados libres existe una constitución fija y que, como el poder legislativo supremo deriva su fuerza y autoridad de tal constitución, no puede exceder los límites de ella sin destruir sus propios cimientos; que la constitución justifica y limita tanto la soberanía como la fidelidad y, por tanto, los súbditos americanos de Su Majestad que reconocen estar ligados por lazos de fidelidad, tienen la justa pretensión al total disfrute de las reglas fundamentales de la constitución británica; que este es un derecho esencial, inalterable, encarnado en la propia constitución como ley fundamental y siempre tenido como sagrado e irrevocable por los súbditos dentro del reino; que lo que un hombre ha adquirido honestamente es absolutamente suyo; que puede hacer libre donación de ello, pero nadie se lo puede quitar sin su consentimiento, y que, por tanto, los súbditos americanos, con exclusión de cualquier consideración de derechos pactados, deben defender con firmeza honesta el susodicho derecho natural y constitucional». <<

[11] La frase más comúnmente utilizada fue «constitución limitada». En ella se compendia la idea de una constitución que limita los poderes gubernamentales. Véase especialmente *The Federalist*, número LXXVIII, donde ALEXANDER HAMILTON da la siguiente definición: «Por constitución limitada se entiende aquella que contiene ciertas excepciones específicas a la autoridad legislativa, tales como, por ejemplo, las de no promulgar leyes de proscripción o disposiciones *ex post facto* y otras por el estilo. Las limitaciones de esta clase no se pueden llevar a la práctica

mediante otro sistema distinto de los tribunales, cuyo deber consiste en declarar nulos los actos contrarios al tenor manifiesto de la constitución. Sin esto, todas las reservas de derechos particulares o privilegios se reducirían a la nada». <<

[12] Cfr. J. WALTER JONES, *op. cit.*, pp. 229 y ss.: «Por los días de la disputa con la madre patria, los colonos conocían bien dos ideas más o menos extrañas a la tendencia general del pensamiento inglés: la doctrina de los derechos del hombre y la posibilidad o incluso necesidad (pues luchaban contra un Parlamento) de delimitar el poder legislativo mediante una constitución escrita».

En lo que respecta a la materia que se trata a continuación, declaro estar principalmente en deuda con dos americanos, C. H. Mcllwain y E. S. Corwin, cuyas principales obras relaciono en vez de incluir muchas referencias detalladas:

C. H. MCILWAIN, *The High Court of Parliament and Its Supremacy*, Yale University Press, 1910; *The American Revolution*, Nueva York 1923; «The English Common Law Barrier against Absolutism», *American Historical Review*, XLIX, 1943; *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge University Press, 1939; *Constitutionalism, Ancient and Modern*, Cornell University Pre&s, 1947.

E. S. CORWIN, *The Doctrine of Judicial Review*, Princeton University Press, 1914; *The Constitution and What It Means Today*, Princeton University Press, 1920, 11 ed., 1954; «The Progress of Constitutional Theory Berween the Declaration of Independence and the Meeting of the Philadelphia Convention», *American Historical Review*, XXX, 1925; «Judicial Review in Action», *University of Pennsylvania Law Review*, LXXIV, 1926; «The "Higher Law" Background of American Constitutional Law», *Harvard Law Review*, XLII, 1929 (reimpresa en *Great Seal Books*, de Cornell University Press, 1955); *Liberty Against Government*,

Louisiana State University Press, 1948; y su edición de *The Constitution of the United States: Analysis and Interpretation*, Washington, Government Printing Office, 1953. Varios de los artículos mencionados y algunos que faltan por citar están convenientemente coleccionados en *Selected Essays on Constitutional Law*, ed. por el Committee of American Law Schools, vol. 1, Chicago 1938. <<

[13] Cfr. R. A. HUMPHREYS, *op. cit.*, p. 90: «La propia definición de libertad fue libertad frente a gobierno arbitrario». <<

[14] Para las expresiones del carácter derivado del poder de todas las asambleas representativas, cuando actúan en el proceso de elaboración de la constitución, véase A. C. MCLAUGHLIN, *op. cit.*, p. 109. <<

[15] Véase anteriormente cap. IV, sec. 8, y cap. VII, sec. 6; y sobre la totalidad del tema, cfr. D. HUME, *Treatise*, II, pp. 300.304. <<

[16] Véase también JOHN LILBURNE'S, *Legal Fundamental Liberties*, 1649 (reimpreso en A. S. P. WOODWARD, *Puritanism and Liberty*, University of Chicago Press, 1951, p. 344), donde al proveer para lo que denominaríamos convención constituyente, explícitamente estipuló que «esas personas no deberían ejercitar ningún poder legislativo, sino únicamente colocar los cimientos del gobierno justo y proponer a las gentes bien dispuestas de cada país la aceptación de los mismos. Proponer la clase de acuerdo por encima de la ley y, por lo tanto, las limitaciones y capacidades parlamentarias de los diputados legisladores del pueblo, contenidos en los acuerdos elevables a contratos formales mutuamente consentidos». En relación con ello es significativa la resolución de la convención de 21 de octubre de 1776 tomada en la ciudad de Concord, Massachusetts (reimpresa en S. E. MORRISON, *Sources and Documents illustrating the American Revolution*, Oxford University Press, 1923, p. 177), declarando que el legis-

lativo no es un cuerpo apropiado para elaborar una constitución, «primeramente porque concebimos que la constitución tiende en sí a un sistema de principios establecidos para asegurar al ciudadano la posesión y disfrute de derechos y privilegios contra cualquier intromisión del gobierno. En segundo lugar, porque el mismo cuerpo que elabora la constitución tiene, por tanto, poder para alterarla; y tercero, porque una constitución alterable por el poder legislativo supremo carece en absoluto de seguridad contra las injerencias del gobierno en parte, todos o cualquiera de los derechos o privilegios». Los padres de la constitución americana rechazaron unánimemente la democracia directa al estilo de la practicada en la antigua Grecia, principalmente para impedir que la autoridad se preocupase de particularidades. Esta preocupación pesó más en el ánimo que la impracticabilidad técnica de tal democracia directa. <<

[17] D. HUME, *Treatise*, II, p. 300; cfr. también *ibíd*., p. 303. <<

[18] Cfr. el cap. XI, especialmente notas 4 y 6. <<

[19] Sobre la concepción de legitimidad, cfr. G. FERRERO, *The Principles of Power*, Londres 1942. <<

[20] Esta es una verdadera nota del concepto original de soberanía, tal como fue introducido por Jean Bodin. Cfr. C. H. MCILWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, cap. 11. <<

[21] Como subrayó D. Hume y una larga serie de teóricos hasta la completa elaboración de la idea en F. WIESER, *Das Gesetz der Macht*, Viena 1926. <<

[22] Véase ROSCOE POUND, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, Yale University Press, 1957. Existe una importante serie de publicaciones alemanas sobre el origen de la declaración de derechos, de las que mencionamos aquí los siguientes títulos: G. JELUNEK, *Die Erklärung der Menschen-und Bürgerrechle*, 3.ª ed., Munich 1919, editado por W. Jellinek (que

contiene un análisis de las discusiones promovidas desde la primera publicación de la obra, en 1895); J. HASHAGEN, «Zur Entstehungsgeschichte der nordamerikanischen Erklärungen der Menschenrechte», *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, LXXVIII, 1924; C. A. SALANDER, *Vom Werden der Menschenrechte*, Leipzig 1926, y O. VOSSLER, «Zur Erklärung der Menschenrechte», *Historische Zeitschrift*, CXLII, 1930. <<

[23] W. C. WEBSTER, «A Comparative Study of the State Constitutions of the American Revolution», *Annals of the American Academy of Polilical and Social Science*, IX, 1897, p. 415. <<

[24] *Ibíd*., p. 418. <<

[25] Constitución de Massachusetts, 1780, parte I, art. XXX. Aunque tal cláusula ya no aparece en el borrador original de John Adams, está totalmente en el espíritu del pensador. <<

[26] Véanse las obras citadas en la nota 22 anterior. <<

[27] Cfr. W. C. WEBSTER, *op. cit*., p. 386: «Cada uno de estos instrumentos declara que nadie sería privado de la libertad, excepción hecha de lo dispuesto por la ley o por el juicio de los pares; que quienes fueran legalmente procesados tenían derecho a una copia de los cargos existentes contra ellos, a disponer del oportuno asesoramiento y a procurarse las pruebas necesarias, y que nadie podía ser obligado a testificar en contra de su propia persona. Todos prescribían cuidadosamente el derecho de juicio ante jurado; garantizaban la libertad de prensa y de elección, prohibían los arrestos generales, los ejércitos permanentes en tiempos de paz, la concesión de títulos de nobleza u honores hereditarios y los privilegios exclusivos. Todos aquellos instrumentos, excepto los de Virginia y Maryland, garantizaban el derecho de reunión, petición e instrucción de los representantes. Todos, excepto los de Pensilvania y Vennont, prohibían la caución abusiva, la imposición de multas excesivas, la imposición de penas no establecidas legalmente, la suspensión de las leyes por

ninguna otra autoridad que la legislativa y la exacción de impuestos no votados». <<

[28] Constitución de Carolina del Norte, artículo 23. Cfr. la Constitución de Maryland, artículo 39: «Los monopolios son odiosos al espíritu del gobierno libre y a los principios del comercio, y no debieran tolerarse». <<

[29] Véase especialmente la declaración de derechos de Massachusetts, artículo 30: «En el gobierno de la comunidad, el legislativo nunca ejercitará los poderes ejecutivo y judicial o cualquiera de ellos; el ejecutivo nunca ejercitará el legislativo y judicial a la vez, o cualquiera de ellos; en definitiva, el gobierno de esta comunidad tiene que ser un gobierno de leyes y no de hombres». <<

[30] Constitución de Massachusetts, artículo 24. <<

[31] La frase aparece por vez primera en el borrador de la declaración de derechos de Virginia, de mayo de 1760, de George Mason (véase K. M. ROWLAND, *The Lile of George Mason*, Nueva York 1892, pp. 435 y ss.), como la sección XV de la declaración adoptada. Véase también la Constitución de New Hampshire, artículo 38, y de Vermont, artículo 18. (En aquellos tiempos —1787— parecia no existir una colección de constituciones de estados en vigor. Yo utilizo *The Constitution of all the United States*, Lexington, Kentucky, 1817, que no incluye en todos los casos las fechas de los textos. En consecuencia, algunas de las referencias en estas y en las últimas notas pueden aludir a enmiendas posteriores a la Constitución federal). Sobre el origen de esta cláusula, véase G. STOURZH, quien publicará en breve una nota sobre Alexander Hamilton. <<

[32] WEBSTER, *l. c.*, p. 398. <<

[33] Cfr. J. MADISON al final del *Federalist*, XLVIII: «La mera inscripción de los límites constitucionales de los varios departamentos en pergaminos no es una garantía suficiente contra esas

intromisiones que conducen a la concentración tiránica de todos los poderes del gobierno en las mismas manos». <<

[34] John Jay es citado por M. OAKESHOTT, «Rationalism in Politics», *Cambridge Journal, 1*, 1947, p. 151, afirmando en 1777: «Los americanos son el primer pueblo a quien los cielos han favorecido con una oportunidad para deliberar sobre la forma de gobierno y escoger aquella bajo la cual desean vivir. Todas las otras constituciones derivan su existencia de la violencia o de circunstancias accidentales y se hallan, por tanto, más distantes de la perfección». Sin embargo, compárese la enfática declaración de John Dickinson, el 13 de agosto, en la Convención de Filadelfia (M. FARRAND, *The Records of the Federal Convention of 1787*, edición revisada por Yale University Press, 1937, vol. II, p. 278): «La experiencia debe ser nuestra única guía. La razón puede equivocarnos. No fue la razón la descubridora del raro y admirable mecanismo de la constitución inglesa. No fue la razón la singular y, a los ojos de quienes se gobiernan por la razón, absurda moda de los juicios mediante jurado. Los accidentes, probablemente, engendraron los descubrimientos que la experiencia ha sancionado. Esta es, por tanto, nuestra única guía». <<

[35] James Madison, en la Convención de Filadelfia, mencionó como principales fines del gobierno nacional «el proveer más efectivamente a la seguridad de los derechos privados y a la firme administración de la justicia. La interferencia con tales fines entrañó males que quizá más que ninguna otra cosa motivaron esta Convención» (*Records of the Federal Constitution*, vol. 1, p. 133). Cfr. también el famoso pasaje citado por MADISON en el *Federalist*, XLVIII, procedente de THOMAS JEFFERSON, *Notes on the State of Virginia*: «Todos los poderes del gobierno —legislativo, ejecutivo y judicial— conducen al cuerpo legislativo. La concentración de tales poderes en las mismas manos constituye precisamente la definición de gobierno despótico. No se produce ningún alivio cuando tal concentración de poderes se ejerce

por una pluralidad de individuos en vez de por uno solo. Ciento setenta y tres déspotas serían, seguramente, tan opresivos como uno solo. A los que lo ponen en duda les invito a examinar el caso de la república de Venecia. De poco nos aprovecharía el que los hubiésemos elegido nosotros mismos. La forma de gobierno por la que hemos luchado no es el *despotismo electivo*, sino una que se funda en principios de libertad y cuyos poderes se dividen y equilibran entre varios cuerpos de magistratura, de forma que ninguno puede sobrepasar sus límites legales sin ser efectivamente controlado y limitado por los restantes… [Otras ramas distintas del legislativo] tienen, por consiguiente, en muchos casos, *derechos determinados* que deberían haber sido abandonados a la *controversia judicial*; y la *discreción del ejecutivo durante todo el tiempo del ejercicio de sus funciones se está convirtiendo en habitual y familiar*». La conclusión de R. A. HUMPHREYS (*op. cit.*, p. 98) demuestra lo cierto de lo anterior, incluso en el caso de Jefferson, ídolo de los últimos demócratas doctrinarios. «Tal fue la república que los autores de la constitución federal trataron de edificar. No les preocupaba hacer una América segura para la democracia, sino una democracia segura para América. Desde el primer lord magistrado, Coke, hasta el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, transcurre un largo pero diáfano camino. El control del imperio de la ley que el siglo XVII colocó por encima del Rey o del Parlamento, que los puritanos exaltaron tanto en lo eclesiástico como en lo civil, los filósofos vieron como principio gobernador del universo y que los colonos invocaron una y otra vez contra el absolutismo del Parlamento, se hizo ahora principio esencial de la federación». **<<**

[36] E. S. CORWIN, *Amer. Hist. Review*, XXX, 1925, p. 536; el pasaje continúa: «Sin embargo, se mantuvo en la Convención constitucional a la vez que se aceptaba la principal idea de Madison para aplicarse a través de la revisión judicial. No puede dudarse que esta determinación fue amparada por la creciente com-

prensión de la *doctrina* de la revisión judicial por parte de la Convención». <<

[37] LORD ACTON, *Hist. of Freedom*, p. 98. <<

[38] Cfr. mi ensayo sobre «The Economic Conditions of inter-State Federalism», *New Commonwealth Quarterly*, V, 1939, reimpreso en *Individualism and Economic Order*, Londres y Chicago 1948. <<

[39] *The Federalist*, LXXXIV, ed. Beloff, pp. 439 y ss. <<

[40] Aún más claramente que en el pasaje de Hamilton citado en el texto, este punto de vista ha sido expresado por James Wilson en el debate sobre la Constitución, en la Convención de Pensilvania (*The Debates in the Several State Conventions, on the Adoption of the Federal Constitution*, ed. J. Elliot, Washington, 1863, II, p. 436): Conceptúa la declaración de derechos como «extremadamente imprudente», porque «en todas las sociedades hay muchos poderes y derechos que no pueden enumerarse específicamente. Toda declaración de derechos aneja a una constitución es *una enumeración de poderes retenidos* por los individuos. Si se intenta enumerarlos se sienta la presunción de que todo lo no evocado expresamente ha sido delegado». James Madison, sin embargo, parece haber mantenido desde un principio el punto de vista que finalmente prevaleció. En una importante carta a Jefferson, fechada el 17 de octubre de 1788, citada aquí de acuerdo con el texto publicado en *The Complete Madison*, ed. S. K. Padover, Nueva York 1953, p. 253, y demasiado larga para reproducirla totalmente, escribe: «Mi opinión ha sido siempre favorable a la declaración de derechos, a condición de que se encuadre de tal forma que no implique poderes que no se deseó incluir… No es de recelar que la invasión de los derechos privados proceda *principalmente* de actos del gobierno contrarios al sentir de sus constituyentes, sino de actos en los que el gobierno es el mero instrumento de una mayoría de constituyentes. Esta es una ver-

dad de gran importancia a la que no se ha prestado suficiente atención… Cabe preguntar: ¿qué utilidad puede contener una declaración de derechos en un gobierno popular?… Las verdades políticas declaradas en forma tan solemne adquieren el rango de máximas fundamentales del libre gobierno, y como se incorporan al sentimiento nacional, contrarrestan los impulsos del interés y de la pasión». <<

[41] JOHN MARSHALL, en *Fletcber versus Peck*, 6, Cranch, 87. 1810. <<

[42] JOSEPH STORY, *Commentaries on the Constitution*, Boston 1833, pp. 718 y 720. <<

[43] Cfr. L. H. DUNBAR, «James Madison and the Ninth Amendment», *Virginia Law Review*, XLII, 1956. Es característico que incluso la principal autoridad en constituciones americanas, en un ensayo muy conocido (E. S. CORWIN, «The "Higher Law" Background, etc.», reimpreso en 1955, p. 5), cita equivocadamente el texto de la Novena Enmienda y así se reimprimió veinticinco años más tarde, aparentemente porque nadie había notado la sustitución de una frase de seis palabras por otra de once en el texto auténtico. <<

[44] Esta admiración fue ampliamente compartida por los liberales del siglo XIX tales como W. E. Gladstone, quien una vez describió la constitución americana como «la obra más maravillosa lograda por la inteligencia y la voluntad de los hombres». <<

[45] C. H. MCILWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, p. 278; cfr. E. S. CORWIN, «The Basic Doctrine of American Constitutional Law», 1914, reimpreso en *Selected Essays on Constilutional Law*, p. 105: «La historia de la revisión judicial es, en otras palabras, la historia de las limitaciones constitucionales». Véase también G. DIETZE, «America and Europe.

Decline and Emergence of Judicial Review», *Virginia Law Review*, XLIX, 1958. <<

[46] Todos los argumentos en apoyo de la negativa han sido ordenados en detalle recientemente por W. W. CROSSKEY, *Politics and the Constitution in the History of the United States*, University of Chicago Press, 1953. <<

[47] Véase principalmente ALEXANDER HAMILTON en el *Federalist*, LXXVIII: «Siempre que un estatuto particular se halle en contraposición de la constitución, es deber de los tribunales judiciales adherirse a esta última y repudiar al primero»; también JAMES MADISON, *Debates and Proceedings in the Congress*, 1, Washington, 1834, p. 439, donde declara que los tribunales deben «considerarse de manera particular guardianes de esos derechos; tienen que ser un baluarte impenetrable contra la arrogación de poder por parte del legislativo o del ejecutivo; por naturaleza han de ir en vanguardia para resistir la intromisión en los derechos expresamente enumerados en la constitución mediante la declaración de derechos»; y su última aseveración, contenida en una carta a George Thompson, fechada el 30 de junio de 1825 (citada en *The Complete Madison*, ed. S. K. Padover, Nueva York 1953, p. 344): «La doctrina que deja al legislativo fuera del control de la constitución carece de peso. La constitución es tanta ley para el legislativo como las decisiones de este puedan serlo para los individuos. Aunque el pueblo que la estableció sea capaz de alterarla, ninguna otra autoridad puede hacerlo y, desde luego, jamás la pueden modificar los designados por el pueblo para darle efectividad. Se trata de un principio tan vital y constituye tan justamente el orgullo de nuestro gobierno por el pueblo, que la doctrina que se le opone no puede durar ni propagarse». Posteriores declaraciones del senador Mason y del gobernador Morris en las discusiones del Congreso, con motivo de la derogación de la ley judicial de 1801, citadas por A. G. MCLAUGHLIN, *op. cit.*, p. 291, y las conferencias de James Wilson pronun-

ciadas en 1792 ante los estudiantes de la Universidad de Pensilvania (*Works*, ed. J. D. Andrews, Chicago 1896,1, pp. 416-17), presentan el derecho de revisión judicial como «resultado necesario de la distribución de poderes hecha por la Constitución entre los departamentos legislativo y judicial». <<

[48] Incluso el más crítico y reciente análisis de W. W. CROSSKEY, *op. cit.*, n, p. 943, resume la posición afirmando: «Se ha encontrado cierta evidencia de que la noción básica de revisión judicial tuvo alguna aceptación en América durante el período colonial». <<

[49] *Marbury versus Madison*, 1, Cranch, 137 (U. S., 1803). Aquí solamente podemos citar unos pocos pasajes de esta famosa decisión: «El gobierno de los Estados Unidos ha sido enfáticamente denominado gobierno de leyes y no de hombres. Ciertamente, dejaría de merecer esta alta denominación si las leyes no proporcionasen ningún remedio a la violencia de un derecho legal atribuido… La cuestión de si una ley contraria a la constitución puede convertirse en ley del país, interesa profundamente a los Estados Unidos, pero, felizmente, no encierra una complicación proporcional al interés que entraña. Para decidirla tan solo es necesario reconocer ciertos principios sólidamente establecidos desde largo tiempo atrás… Los poderes de la legislatura son definidos y limitados, y para que esos límites no puedan confundirse u olvidarse, está la constitución escrita. ¿Con qué razón tales poderes habían de quedar limitados y la limitación consignada en el texto escrito, si las aludidas fronteras pudieran cruzarse en cualquier tiempo por aquellos a quienes intentan contener? La distinción entre un gobierno de poderes limitados e ilimitados queda abolida si tales límites no afectan a las personas a las que se imponen y si las leyes prohibidas y las leyes permitidas encierran la misma obligatoriedad… Categóricamente constituye competencia y deber del departamento judicial afirmar lo que es la ley. Quienes aplican la ley a los casos particulares, por necesidad tie-

nen que interpretar y comentar dicha ley. Si dos leyes están en conflicto, los tribunales deben decidir sobre la acción y efectos de cada una». <<

[50] Cfr. R. H. JACKSON, *The Struggle for Judicial Supremacy*, Nueva York 1941, p. 37, donde sugiere que «esto no puede haber sido el resultado de una mera abstinencia judicial, sino el hecho de que existiera poca legislación del Congreso ofensiva para el pensamiento conservador. El *laissez faire*, hasta cierto grado, fue la filosofía de la legislatura y del Tribunal Supremo. Parcialmente, tal realidad oscureció la capacidad potencial del caso *Marbury v. Madison* e incluso aún más el de *Dred Scott*». <<

[51] Sobre la gran influencia del pensamiento legal en los políticos americanos durante el período, véase particularmente TOCQUEVILLE, *Democracy*, 1, cap. XVI, pp. 272-280. Pocos hechos caracterizan más el cambio de ambiente que la decadencia de la fama de hombres como Daniel Webster, cuyas efectivas declaraciones sobre la teoría constitucional fueron una vez clásicas y, sin embargo, están hoy grandemente olvidadas. Véanse particularmente sus argumentos en el caso *Darmouth* y en el *Luther v. Borden (Wirtings and Speeches of Daniel Webster*, edición nacional X y XI, Boston 1903), especialmente X, p. 219: «Por ley del país, sin duda alguna, se entiende la ley general, una ley que oye antes de condenar, que procede según la investigación y que dicta sentencia después de haber apreciado las pruebas. El significado es que la vida, libertad, propiedad e inmunidad de los ciudadanos ha de verse amparada por las reglas generales que gobiernan la sociedad. Todo aquello que pueda aprobarse so capa de estatuto no tiene, por tanto, que considerarse como ley del país…». También *ibíd.*, X. p. 232 donde subraya que el pueblo «muy juiciosamente ha escogido aceptar el riesgo de los ocasionales inconvenientes derivados de la falta de poder a fin de fijarle límites a su ejercicio y poseer una permanente seguridad contra sus abusos». Véase también XI, p. 224: «Ya he dicho que uno de los princi-

pios del sistema americano es que el pueblo limite a sus gobiernos, federal y estatal. El pueblo lo hizo así, pero existe otro principio igualmente verdadero y cierto, de acuerdo con mi juicio de las cosas, no menos importante, en cuya virtud el pueblo, a menudo, se limita *a sí mismo*. El pueblo pone límites a su propio poder. El pueblo ha escogido la seguridad de las instituciones que ha establecido, frente a los repentinos impulsos de las eventuales mayorías. Todas nuestras instituciones presentan ejemplos de ello. Al regular las formas de gobierno, el gran principio conservador estribó en asegurar lo establecido contra los cambios apresurados, producto de las simples mayorías». <<

[52] *Ex parte Bollman*, 4, Cranch, 75, p. 1127 (U. S. 1807). <<

[53] Véase E. S. CORWIN, «The Basic Doctrine etc.», de acuerdo con lo citado en la nota 45 anterior, p. 111. <<

[54] Véase *ibíd*., p. 112. <<

[55] Véanse las constituciones de Arkansas, V. 25; Georgia, I, iv. 1; Kansas. 11. 17; Michigan, VI, 30, y Ohio. 11,25; y para un examen de este rasgo, Dr. H. VON MANGOLDT, *Rechtsstaatsgedanke und Regierunslormen in den Vereiningten Staaten van Amerika*, Essen 1938, pp. 315-318. <<

[56] *Calder v. Bull*, 3. DaD, 383. 388 (1789); cfr. E. S. CORWIN, lugar citado, pp. 102-111. <<

[57] T. M. COOLEY, *A Treatise on the Constitutional Limitations*, 1.ª ed., Nueva York 1868, p. 173. <<

[58] Cfr. R. H. JACKSON, *The Supreme Court in the American System of Government*, Harvard University Press, 1955, p. 74. <<

[59] The «Slaughtes House Case», 16, Wallace, 36 (1873). Cfr. E. S. CORWIN, *Liberty against Government*, p. 122. <<

[60] En la edición anotada corriente, de E. S. Corwin., de la Constitución de los Estados Unidos, 215 páginas de las 1237 están dedicadas a la jurisprudencia sobre la Cuarta Enmienda,

contra 136 páginas dedicadas a la «Cláusula de Comercio». [Fuente: décima edición en papel]. <<

[61] M Cfr. el comentario de E. FREUND, *Standards vi American Legislation*, University of Chicago Press, 1917, p. 208: «El único criterio que se sugiere es el "arbitrio racional". Desde el punto de vista de la ciencia jurídica sería difícil concebir algo más insatisfactorio». <<

[62] W. BAGEHOT, «The Metaphysical Basis of Toleration», 1875, en *Works*, VI, p. 232. 62. <<

[63] Citado por DOROTHY THOMPSON, *Essentials of Democracy*, I (primero de los tres «Town Hall Pamphlets», publicado bajo dicho título), Nueva York 1938, p. 2. <<

[64] *Reorganization of the Federal Judiciary: Adverse Report from the [Senate] Committee on the Judiciary Submitted to Accompany S. 1392* (75 Congreso, primera sesión, informe del Senado número 711, 7 de junio de 1937), pp. 8, 15 Y 20. Cfr. también p. 19: «Ni los tribunales ni los jueces son perfectos. El Congreso no es perfecto, ni tampoco los senadores o los representantes: El ejecutivo no es perfecto. Dichas ramas del gobierno y las administraciones de ellas dependientes se hallan en manos de personas que en su mayor parte se esfuerzan por vivir de conformidad con la dignidad y el idealismo de un sistema concebido para lograr, en la máxima medida posible, la justicia y la libertad de todo el pueblo. Destruiremos el sistema cuando lo reduzcamos al nivel imperfecto de los hombres que lo manejan. Lo fortaleceremos y nos fortaleceremos a nosotros mismos, daremos justicia y libertad a todos los hombres con más certeza cuando con paciencia y autolimitación lo mantengamos en el alto plano en que fue concebido».

«La falta de agilidad e incluso el retraso en el proceso legislativo no es un gran precio a pagar por nuestro sistema. La democracia constitucional se mueve hacia adelante más bien con cer-

teza que con velocidad. La seguridad y la constancia de la progresiva marcha de nuestra civilización son bastante más importantes para nosotros y para los que han de sucedernos que la promulgación actual de cualquier ley particular. La Constitución de los Estados Unidos proporciona amplia oportunidad para la expresión de la voluntad popular, a propósito de reformas y cambios, en la forma que el pueblo pueda considerar esenciales. Se trata de la carta de poderes del pueblo otorgada a quienes lo gobiernan». <<

[65] No olvidaré fácilmente la forma en que este sentimiento fue expresado por boca de un taxista de Filadelfia, en cuyo vehículo oí el anuncio radiofónico de la repentina muerte del presidente Roosevelt. Creo que hablaba por la mayoría del pueblo cuando terminó un elogio profundamente sentido del presidente con las siguientes palabras: «Sin embargo, no debió haberse entrometido con el Tribunal Supremo. ¡Nunca debió haberlo hecho!». La conmoción, evidentemente, había llegado muy lejos. <<

[66] C. H. MCILWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, 1939, p. 286. Cfr. también F. L. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, III, 1957, p. 31. <<

[67] Véase M. LERNER, «Minority Rule and the Constitutional Tradition», en *The Constitution Reconsidered*, ed. Conyers Read, Columbia University Press, 1938, pp. 199 y ss. <<

[1] *Handbuch des deutschen Policeyrechtes*, Hannover, 1799-1804,11, p. 3. El texto en alemán dice así: «¿Cómo fijar límites concretos al poder supremo si se le asigna como objetivo una felicidad universal vagamente definida, cuya interpretación se confía al juicio de ese mismo poder? ¿Han de ser los príncipes padres del pueblo, aun asumiendo el grave riesgo de que se conviertan también en sus déspotas?». Lo poco que el problema ha cambiado en siglo y medio queda demostrado cuando comparamos lo anterior con la observación de A. VON MARTIN, *Ordnung und Freiheit*, Frankfurt 1956, p. 177: «Porque no puede haber más amplia carta de libertad para el poder —ni siquiera en la más democrática— revolucionaria de las ideologías que cuando está vinculado únicamente al acomodaticio y elástico concepto de bien común (dócilmente sumiso a la correspondiente "línea general") que, so capa de moralidad, da curso libre a toda arbitrariedad política».

Como referencia a una publicación anterior de la sustancia de este y de los tres capítulos siguientes, véase la nota al comienzo del capítulo XI. <<

[2] J. J. ROUSSEAU, *Lettre à Mirabeau, Oeuvres*, París 1826. p. 1620. Cfr. también el pasaje de sus *Lettres écrites de la montagne*, VIII, citado anteriormente en la nota 36 del cap. XI y el examen de HANS NEF, «J. J. Rousseau und die Idee des Rechtsstaates», *Schweizer Beiträge zur allgemeinen Geschichte*, V, 1947. <<

[3] J. J. ROUSSEAU, *Du Contrat Social*, lib. II, cap. VI. <<

[4] J. MICHELET, *Histoire de la Révolution Française*, París 1847, 1, p. xxiii. Similarmente véase también F. MIGNET, *Histoire de la Révolution Française*, París 1824, en su comienzo. <<

[5] A. V. DICEY, *Constitution*, 1.ª ed., Londres 1884. p. 177. <<

[6] Véase el punto 16 de la Declaración de 26 de agosto de 1789: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est as-

surée, ni la séparation des pouvoirs determinée, n'a point de Constitution». <<

[7] Especialmente los escritos y varios borradores constitucionales de A. N. de Condorcet se preocupan de tal distinción fundamental que apunta directamente al meollo de la cuestión que plantean las verdaderas leyes en el sentido de leyes generales y las meras órdenes. Véase particularmente el «Projet girondin», en *Archives parlementaires*, primera serie, LVIII, tít. VII, secc. II, arts. I-VII, p. 617, y *Œuvres de Condorcet*, ed. A. C. O'Connor y M. F. Arago, París 1847, XII, pp. 356, 358 y 367, y el pasaje citado sin referencia por J. BARTHELEMY, *Le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, París 1906, p. 389. Véase también A. STERN, «Condorcet und der girondistische Verfassungsentwurf von 1973», *Historische Zeitschrift*, CXLI, 1930. <<

[8] Cfr. J. RAY, «La Révolution française et la pensée juridique: l'idée du règne de la loi», *Revue Philosophique*, CXVIII, 1939, Y J. BELIN, *La Logique d'une idée-force: l'idée d'utilité sociale et la Révolution française*, 1789-1792, París 1939. <<

[9] Cfr. J. RAY, *op. cit.*, p. 372. Tiene interés advertir que una de las más claras exposiciones del concepto inglés de libertad aparece en un trabajo publicado en Ginebra en 1972 por Jean J. Mounier, protestando contra el abuso de la palabra «libertad» durante la Revolución francesa. Significativamente se titula *Recherches sur les causes qui ont empeché les François de devenir libres*, y su primer capítulo se encabeza «Quels sont les caracteres de la liberté?»; comienza diciendo: «Les citoyens sont libres, lorsqu'ils ne peuvent etre constraints ou empechés dan s leurs actions ou dans la jouissance de leurs biens et de leur industrie, si ce n'est en vertue des loís antérieures, établies pour l'intérét public; et jamais d'apres l'autorité arbitraire d'aucun homme, quels que soient son rang et son pouvoir».

«Pour qu'un peuple jouisse de la liberté, les lois, qui sont les actes plus essentiels de la puissance souveraine, doivent etre dictées par des vues générales, et non par des motifs d'intéret particulier; elles ne doivent jamais avoir un effet retroactif, ni se rapporter 11 certaines personnes». Mounier claramente advierte que lo que propugna es el concepto inglés de libertad, y así dice en la página siguiente: «Sureté, propriété, disent les Anglois, quand ils veulent caractériser la liberté civile ou personelle. Cette défi nition est en effet très exacte: tous les avantages que la liberté procure sont exprimés dans ces deux mots». Acerca del influjo primero y gradual desprestigio del ejemplo inglés a lo largo de la Revolución francesa, véase G. BONNO, *La Constitution britanique devant l'opinion française*, París 1932, especialmente el capítulo VI. <<

[10] J. Portalis, en una comunicación con ocasión de la entrega del tercer borrador del Código Civil francés al Consejo de los Quinientos, en 1796, citada en P. A. FENET, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code Civil*, París 1827, pp. 464-467. <<

[11] Para la relación de cómo fracasó siempre Francia en la promulgación de una constitución real en el sentido americano, y para comprender hasta qué punto tal fracaso llevó gradualmente a la decadencia del imperio de la ley, véase L. ROUGIER, *La France à la recherche d'une constitution*, París 1951. <<

[12] En adición a A. DE TOCQUEVILLE, *L'ancien régime*, 1856, traducción inglesa bajo el mismo título por M. W. Patterson, Oxford 1952, particularmente el capítulo II y el IV véanse, sobre todo, sus *Recollections*, Londres 1896, p. 238: «Cuando, por tanto, el pueblo afirma que nada está a salvo de las revoluciones, yo le respondo que se equivoca y que la centralización es una de esas cosas. Solamente hay algo que no podemos instaurar en Francia: el libre gobierno. Y únicamente una institución que no podemos destruir: la centralización. ¿Cómo podría perecer esta? Los enemigos del gobierno la aman y los que gobiernan la mi-

man. Verdad es que los últimos, de tiempo en tiempo, perciben que les expone a repentinos e irremediables desastres; sin embargo, ello no les indispone contra la centralización. El placer que les proporciona el interferir con todos y cada uno y el mantener todo en sus manos les compensa de los peligros». <<

[13] Se afirma que el rey Luis Felipe declaró en un discurso a la guardia nacional (discurso citado en un ensayo de F. DE LAMMENAIS, originalmente publicado en *L'Avenir*, 25 de mayo de 1831, y reimpreso en *Troisieme mélanges*, París 1835, p. 266): «La liberté ne consiste que dans le regne des lois. Que chacun ne puisse erre tenu de faire autre chose que ce que la loi exige de lui, et qu'il puisse faire tout ce que la loi n'interdit pas, telle est la liberté. C'est vouloir la détruire que de vouloir autre chose». <<

[14] Véase B. SCHWARTZ, *French Administrative Law and the Common Law World*, New York University Press, 1954; C. J. HAMSON, *Executive Discretion and Judicial Control*, Londres 1954, y M. A. SIEGHART, *Government by Decree*, Londres 1950. <<

[15] Sobre la importancia de los desarrollos teóricos alemanes, cfr. F. ALEXÉEF, «L'État —le droit— et le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques», *Revue intemational de la théorie du droit*, III, 1928-29, p. 216; C. H. MCILWAIN, *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge University Press, 1939, p. 270, y J. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel, 3.ª* ed., París 1918, que constituye un buen ejemplo de cómo uno de los tratados continentales sobre derecho constitucional más ampliamente conocido en el mundo anglosajón basa sus argumentos, por lo menos, tanto en los predecesores alemanes como en los franceses. <<

[16] Cfr. la aguda observación de A. L. LOWELL, *Governments and Parties in Continental Europe*, Nueva York 1896,II, p. 86: «En Prusia se ordenó a la burocracia que prestase mayor protección a

los derechos individuales y que guardase más firmemente la ley. Esta actitud rompió con la divulgación de las ideas francesas a partir de 1848, cuando los intereses antagónicos del Estado, aprovechándose del sistema parlamentario, habían abusado del poder administrativo e introducido una verdadera tiranía de partido». <<

[17] La concepción del poder de la ley dominante en la Prusia del siglo XVIII se ejemplariza bien a través de una anécdota que en Alemania conocen hasta los niños. Se dice que Federico II estaba molesto a consecuencia de un viejo molino que se alzaba cerca de su palacio de Sans Souci, desluciendo el paisaje. Después de varios intentos infructuosos de compra, Federico II amenazó al propietario con la expulsión. A tal amenaza se pretende que el molinero respondió: «Aún hay tribunales en Prusia» («Es gibt noch eine Kammergericht in Berlin», es la frase usualmente citada). Sobre los hechos, o más bien sobre la falta de base de dicha leyenda, véase R. KOSER, *Geschichte Friedrich des Grossen*, III, 4.ª ed., Stuttgart 1913, pp. 414 y ss. La historia sugiere límites al poder real, que en su tiempo probablemente no existieron en ningún otro país del continente y que no tengo la seguridad de que puedan aplicarse hoy en día a los jefes de Estado de los países democráticos. Una dificultad del tipo aludido que les saliera al paso a los planificadores urbanos sería hoy forzosamente eliminada, aunque, desde luego, tan solo «en razón al interés público» y no por complacer a cualquier voluntad. <<

[18] Para la filosofía legal de Kant, véase especialmente su *Die Metaphysik des Sitten*, I: *Der Rechtslehre Zweiter Teil, Das Staatsrecht*, 45-49; también los dos ensayos «Uber den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis» y «Zum ewigen Frieden». Cfr. W. HAENSEL, *Kants Lehre vom Widerstanderecht* («Kant-Studien», núm. 60), Berlín 1926, y F. DARMSTAEDTER, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtstaates*, Heidelberg 1930. <<

[19] I. KANT, *Fundamental Principles of Morals*, traducción A. D. Linsay, p. 421. Solamente de acuerdo con esta transferencia del concepto del imperio de la ley al campo de la moral, la concepción de libertad dependiente solamente de la ley se convierte para Kant en «independencia de todo lo que no sea la ley moral únicamente» (*Kritik der praktischen Vernunlt*, Akademie Textausgabe, p. 93). <<

[20] Cfr. CARL MENGER, *Moral, Wille und Weltgestaltung*, Viena 1934 pp. 14-16. <<

[21] Una relación más completa tendría que considerar especialmente las primeras obras del filósofo J. G. Fichte, especialmente sus *Grundlage des Naturrechts nach den Principien der Wissenschaftslehre*, 1796, *Werke*, Berlín 1845, m, y los escritos del poeta Federico Schiller, quien probablemente hizo tanto como el que más para divulgar en Alemania las ideas liberales. Sobre este y los restantes clásicos alemanes, véase G. FALTER, *Staatsideale unserer Klassiker*, Leipzig 1911, y W. METZGER, *Gessellschaft, Recht und Staat in der Ethik des deutschen Idealismus*, Heidelberg 1917. <<

[22] W. VON HUMBOLDT, *Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*, Breslau 1851. Parte de esta obra se publicó inmediatamente después de su composición en 1792 y la totalidad apareció solamente en la edición póstuma citada, seguida rápidamente de una traducción inglesa. Afectó profundamente a John Stuart Mill y al francés Édouard Laboulaye. Véase, del último autor citado, *L'État et ses limites*, París 1863. <<

[23] Le precede un código sueco de 1734 y un código danés todavía anterior. <<

[24] Parece ser que el primero en expresar el principio de esta forma fue F. J. A. FEUERBACH, *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechtes*, Giessen 1801. Sin embargo, véase la nota 76 del capítulo XI. <<

[25] «La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut étre puní qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée». <<

[26] Cfr. E. LOENING, *Gerichte und Verwaltungsbeborden in Brandenburg Preussen*, Halle 1914, y particularmente el extenso artículo publicado en una revista, sobre esta obra, por O. HINTZE, «Preussens Entwicklung zum Rechtsstaat», reimpreso en la del autor de *Geist und Epochen der preussischen Geschichte*, Leipzig 1943. <<

[27] No podemos entrar en un examen ulterior de la primitiva historia de este concepto germánico y especialmente de la interesante cuestión de sus concomitancias con la vida de Jean Bodin, a propósito del «droit gouvernement». Sobre las más específicas fuentes germánicas, véase O. GIERKE, *Johannes Althusius*, Breslau 1880. La palabra *Rechtsstaat* parece encontrarse por vez primera, aunque difícilmente con su último significado, en K. T. WELCKER, *Die Letzten Gründe von Recht, Staat, und Strale*, Giessen 1813, donde se distinguen tres tipos de gobierno: despotismo, teocracia y *Rechtsstaat*. Sobre la historia del concepto, véase R. ASANGER, *Beiträge zur Lehre von Rechtsstaat im 19. Jahrhundert*, conferencia pronunciada en la Universidad de Münster en 1938. La mejor descripción del papel desempeñado por este ideal en el movimiento liberal germánico se encuentra en F. SCHNABEL, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, n, Freiburg 1933, especialmente pp. 99-109. Véase también THOMAS ELLWEIN, *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise: Zur Geschichte des Verfassungsstaates in Deutschland*, Munich 1954. Probablemente no es accidental que el comienzo del movimiento teórico conducente al desarrollo del ideal del *Rechtsstaat* procediese de Hannover, reino que a través de sus monarcas había tenido más contactos con Inglaterra que el resto de Alemania. Durante la última parte del siglo XVIII apareció allí un grupo de

distinguidos estudiosos del derecho político que trabajaban siguiendo los cauces de la tradición *whig* inglesa; entre ellos, E. Brandes, A. W. Rehberg y, más tarde, F. C. Dalhmann contribuyeron grandemente a difundir las ideas constitucionales inglesas entre los alemanes. Acerca de estos personajes, consúltese H. CHRISTERN, *Deutscher Standestaat und englischer Parlamentarismus am Ende des* 18 *Jahrhunderts*, Munich 1939. Para nuestro actual tema, la figura más importante del grupo es G. H. von Berg, cuya obra ha sido citada al comienzo de las notas de este capítulo, especialmente I, pp. 158-160, y n, pp. 1-4 y 12-17. Sobre el significado de esta obra, véase G. MARCHET, *Studien über die Entwicklung der Verwaltungslehre in Deutschland*, Munich 1885, pp. 421-434.

El erudito que posteriormente trabajó más para propagar la teoría de *Rechtsstaat*, Rober von Mohl, había sido un aplicado estudioso de las constituciones americanas. Véase su *Das Bundesstaatsrecht der Vareinigten Staaten von Nordamerika*, Stuttgart 1924, que parece haber logrado una considerable reputación en los Estados Unidos y que motivó que se solicitase del autor su colaboración para revisar los «Judge Story's», *Comentarios*, en el *American furirt*, XIV, 1835. Las principales obras donde elaboró la teoría del *Rechtsstaat* son: *Staatsrecht des Konigsreiches Württemberg*, Tubinga 1829 y 1831; *Die Polizei-Wissenschajt nach den Grundsiitzen des Rechtsstaates*, Tubinga 1832, y *Geschichte und Literatur der Staatswisrenschajten*, Erlangen 1855-58. La formulación definitiva y mejor conocida del concepto del *Rechtsstaat* es la de uno de los teóricos conservadores del período, G. F. STAHL, en *Die Philosophie des Rechts*, II: *Rechts-und Staatslehre*, parte II, 1837, 5.ª ed., Leipzig 1878; lo define como sigue (p. 352): «El Estado tiene que ser un Estado de derecho. Esta es la consigna y en verdad también la tendencia de los tiempos recientes. Debe aceptar e irrevocablemente determinar y asegurar las *direcciones* y los *límites* de su actividad y la libre esfera del ciudadano, y no obligar al

cumplimiento de ninguna idea moral más allá de la esfera de la ley, bien directamente, bien mediante otros en su nombre. Tal es la concepción del *Rechtsstaat* y no aquella en cuya virtud el Estado debe limitarse a administrar la ley y a no perseguir ningún propósito administrativo o *solamente* a proteger los derechos del individuo. Nada dice sobre el *contenido* o los *objetivos* del Estado; solamente define la manera y el método de lograrlos». (Las últimas frases apuntan a la extrema posición mantenida, por ejemplo, por W. von Humboldt). <<

[28] Cfr., por ejemplo, P. A. PFIZER, «Liberal, Liberalismus», *Staatslexikon oder Enzyklopaedie der siimmtlichen Staatswisrenschajten*, ed. C. von Rotteck y C. T. Welcker, nueva edición, VIII, Altona 1847, p. 53: «Más poderoso aún y más invencible será el liberalismo cuando se difunda la convicción de que no es otra cosa sino el paso —necesario, en un determinado peldaño de la evolución humana— del estado natural al estado de derecho». <<

[29] L. MINNIGERODE, *Beitrag zur Beanwortung der Frage: Was ist Justiz-und was ist Administrativ-Sache?,* Darmstadt 1835. <<

[30] Merece notarse que existe una significativa diferencia de opinión entre el Sur de Alemania, donde las influencias francesas predominaron, y el Norte, donde una combinación de viejas tradiciones germánicas, la influencia de los teóricos del derecho natural y la del ejemplo inglés parecen haber sido más fuertes. En particular, el grupo de jurisperitos del Sur de Alemania, que a través de la Enciclopedia política citada en la nota 27 anterior ejercieron la máxima influencia en el movimiento liberal, a su vez estuvieron más influidos por autores franceses, como Benjamín Constant, Guizot, que por ninguna otra fuente de ideas. Sobre la importancia del *Staatslexikon*, véase H. ZEHNER, *Das Staatslexikon von Rotteck und Welcker*, Jena 1924; y sobre las influencias francesas predominantes en el liberalismo del Sur de Alemania, A. FICKERT, *Montesquieus und Rousseaus Einfluss auf*

den vormärzlichen Liberalismus Badens (Leipziger Historische Abhandlungen, XXXVII), Leipzig 1914. Cfr. THEOOOR WILHELM, *Die englische Verfassung und der vormärzliche deutsche Liberalismus*, 1928. Las diferencias en la tradición manifestáronse posteriormente en el hecho de que, mientras en Prusia se extendió el derecho de revisión judicial, por lo menos en principio, a cuestiones sobre las cuales las agencias administrativas tenían poderes discrecionales, en el Sur de Alemania tales cuestiones se excluyeron explícitamente de dicho derecho. <<

[31] G. ANSCHÜTZ, «Verwaltungsrecht», *Systematische Rechtswissenschaft (Die Kultur der Gegenwart*, II, vii, Leipzig 1906), p. 352. <<

[32] Véase E. LASKER, «Polizeigewalt und Rechtsschutz in Preussen», *Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur*, I, 1861, reimpreso en *Zur Verfassungsgeschichte Preussens*, Leipzig 1874. El ensayo es significativo, asimismo, para demostrar hasta qué punto el ejemplo inglés guio los procesos de desarrollo del Norte de Alemania. <<

[33] El trabajo representativo sobre este punto de vista es el de O. BÄHR, *Der Rechtsstaat: Eine publicistische Skizze*, Kassell 1864. <<

[34] RUDOLF (VON) GNEIST, *Der Rechtsstaat*, Berlín 1872, y especialmente la segunda edición aumentada de la misma obra, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Berlín 1879. El significado que en su tiempo se atribuyó a la obra de Gneist puede deducirse del título de un folleto anónimo del período: *Herr Prolessor Gneist oder der Retter der Gesellschaft durch den Rechtsstaat*, Berlín 1873. <<

[35] Véase, por ejemplo, G. RADBRUCH, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, 2.ª ed., Leipzig 1913, p. 108; F. FLEINER, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes*, 8.ª ed., Tubinga 1928,

y E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I, Munich 1950, p. 394. <<

[36] Ciertamente, no es correcto sostener, con respecto a la fase primaria de estos procesos de desarrollo alemán, las opiniones que mantiene F. L. NEUMANN, «The Concept of Political Freedom», *Columbia Law Review*, LIII, 1953, p. 910, Y en la reimpresión de dicho autor titulada *The Democratic and Authoritarian State*, Glencoe, IL, p. 169. Véanse también las declaraciones en conflicto del mismo volumen, p. 22, cuando afirma que «el imperio de la ley inglés y las doctrinas del *Rechtsstaat* alemán no tienen nada en común». Esto puede ser verdad en el caso del concepto meramente «formal» del *Rechtsstaat* dominante al final del siglo, pero no de los ideales que inspiraron el movimiento liberal en su primera mitad o de la concepción teórica que guio la reforma de la jurisdicción administrativa en Prusia. En particular, R. Gneist hace, con toda intención, de la posición inglesa su modelo. (Incidentalmente, advirtamos que Gneist fue el autor de un importante tratado, en inglés, sobre «derecho administrativo», circunstancia que, de haber sido conocida por Dicey, le hubiera impedido confundir tan completamente la utilización del término en el continente). La traducción alemana del «imperio de la ley», *Herrschaft des Geseltzes*, se utilizó de hecho como sinónimo de *Rechtsstaat*. <<

[37] A. L. LOWELL, *Governments and Parties in Continental Europe*, Nueva York 1896, I, p. 44. <<

[38] DICEY, *Constitution*, dado a conocer originalmente en sus conferencias en 1884. <<

[39] Posteriormente, Dicey llegó a darse cuenta de su error, al menos parcialmente. Véase su artículo «Droit Administratif in Modern French Law», *Law Quarterly Review*, XVII, 1901. <<

[40] M. A. SIEGHART, *op. cit.*, p. 221. <<

[41] C. K. ALLEN, *Law and Orders*, Londres 1945, p. 28. <<

[1] La cita está tomada del discurso de John Seldon en «Proceedings in Parliament Relating to the Liberty of the Subject, 1627-28», en T. B. HOWELL, *A Complete Collection of State Trials*, Londres 1816, IlI, p. 170. <<

[2] Las obras recientes sobre el significado del imperio de la ley son muy numerosos y únicamente podemos enumerar aquí algunas de las más importantes: C. K. ALLEN, *Law and Orders*, Londres 1945; E. BARKER, «The "Rule of Law"», *Political Quarterly*, 1, 1914, reimpreso en *Church, State and Study*, Londres 1930; H. G. L. BELLOT, «The Rule of Law», *Quarterly Review*, CCXLVL, Londres 1926; R. G. COLLINGWOOD, *The New Leviathan*, Oxford University Press, 1942, capítulo XXXIX; JOHN DICKINSON, *Administrative Justice and the Supremacy of he Law in the United States*, Harvard University Press, 1927; C. J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Boston 1941; FRANK J. GOODNOW, *Politics and Administration*, Nueva York 1900; A. N. HOLCOMBE, *The Foundations of the Modern Commonwealth*, Nueva York 1923, cap. II; HARRY W. JONES, «The Rule of Law and the Welfare State», *Columbia Law Review*, V, LVIII, 1958; WALTER LIPPMANN, *An Inquiry into the Principles of the Good Sociely*, Boston 1937; H. H. LURTON, «A Government of Law or a Government of Men», *North American Review*, vol. CXCIII, 1911; G. H. MCILWAIN, «Government by Law», *Foreign Affairs*, XIV, 1936, reimpreso en *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge University Press, 1939; F. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, Ill., 1957; J. R. PENNOCK, *Administration and the Rule of Law*, Nueva York 1941; ROSCOE POUND, «Rule of Law», E. *S. S.*, XII, 1934, y «The Rule of Law and the Modern Social Welfare State», *Vanderbill Law Review*, vol. VII, 1953; F. G. WILSON, *The Elements of Modern Politics*, Nueva York 1936. Cfr. también *Rule of Law: A Study by the Inns of Court Con-*

servative and Unionist Society (Conservative Political Center), Londres 1955.

M. LEROY, *La Loi: Essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie*, París 1908; A. PICOT, «L'État fondé sur le droit et le droit pénal», *Actes de la Société Suisse de Juristes*, Basilea 1944; M. WALINE, *L'lndividualisme et le droit*, París 1949.

En lo que respecta a la moderna literatura sobre la materia, la conducta de Carl Schmitt bajo el régimen de Hitler no altera el hecho de que sus escritos se cuenten todavía entre los más agudos y doctos; véase particularmente *Verfassungslehre*, Tubinga 1926, y *Der Hüter der Verfassung*, 1931. Igualmente importantes, en lo que respecta al pensamiento del Estado prenazi, son HELLER, *Rechtsstaat oder Diktatur?*, Tubinga 1930, y *Staatslehre*, Leyden 1934, y F. DARMSTAEDTER, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates*, Heidelberg 1930, y *Rechtsstaat oder Machtstaat?*, Berlín 1932. Cfr. JOHN H. HALLOWELL, *The Decline of Liberalism as an ideology*, University of California Press, 1943. En lo tocante a la literatura germana de la posguerra, véase parricularmente F. BOEHM, «Freiheitsordnung und soziale Frage», en *Grundsatzlragen der Wirtschaftsordnung* («Wirtschaftswissen schaftliche Abhandlungen», II), Berlín 1954; C. F. MENGER, *Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz*, Tubinga 1953; R. LANGE, *Der Rechtsstaat als Zentralbegriff der neuesten Strafrechtsentwicklung*, Tubinga 1952, y *Recht, Staat, Wirtschft*, edición H. Wandersleb, cuatro volúmenes, Stuttgart y Colonia 1949-53, y R. MARCIC, *Vom Gesetzesstaat zum Richtersstaat*, Viena 1957.

De especial importancia, principalmente para las relaciones entre democracia y *Rechtsstaat*, es la amplia literatura suiza, muy influida por F. Fleiner y su discípulo Z. Giacommetti. Véase *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich 1926, *Die Verlassungsge rischtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichtes*, ed., 1933; *Demokratie und Rechtsstaat*, Zurich 1953 (especialmente la contribución

de W. Kaegie); R. BÄUMLIN, *Die Rechtsstaatliche Demokratie*, Zurich 1954; R. H. GROSSMANN, *Die staats und rechtsideologischen Grundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit in den USA und der Schweiz*, Zurich 1948; W. KAEGIE, *Die Verfassung als rechtliche Grundlage des Staates*, Zurich 1945, y *Die Freiheit des Bügers im schweizerischen Recht*, por varios autores, Zurich 1949.

Cfr. también C. H. F. POLAK, *Ordening on Rechtsstaat*, Zwolle 1951; L. LEGAZ y LACAM. BRA, «El Estado de derecho», *Revista de Administración Pública*, VI, 1951; F. BATTAGLIA, «Stato etico e stato di diritto», *Revista Internazionale di Filosofia del Diritto*, XII, 1937, y *Report of the International Congress of Jurists, Athens* 1955, International Commission of Jurists, La Haya 1956. <<

[3] Una declaración clara y reciente sobre este principio básico del verdadero sistema liberal aparece en F. NEUMANN, *op. cit.*, p. 31: «Requisito importantísimo y quizá decisivo del liberalismo es que no se permita la interferencia con los derechos reservados al individuo sobre la base de leyes particulares, sino solamente de acuerdo con leyes generales», e *ibíd.*, p. 166: «La tradición legal liberal descansa, por lo tanto, sobre una declaración muy simple: el Estado únicamente puede interferir los derechos individuales si ajusta su pretensión a una ley general que regule un número indeterminado de casos futuros. Esto excluye la legislación retroactiva y requiere separación de las funciones legislativas y judiciales». Cfr. asimismo la cita en la nota 12 del capítulo precedente. Lo que pudiera parecer ligero desliz en el énfasis, que con el auge del positivismo legal hizo inefectiva esta doctrina, resalta claramente al comparar dos características declaraciones de los últimos años del siglo pasado. Así, A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 1896, 7.ª ed., revisada por H. Nezard, París 1921,1, p. 22, ve la esencia de la libertad en la limitación de la autoridad por la existencia «des regles fixes, connues d'avance, qui, dans le cas donné, *dicterant* au

souverain sa décision», mientras que, según G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Friburgo 1892, «toda libertad es simplemente libertad frente a coacciones contrarias a la ley». En la primera declaración, la coacción es permisible solamente porque la ley la requiere; en la segunda, se admite toda coacción que la ley no prohiba. <<

[4] H. STOLL, «Rechtsstaatsidea und Privatrechtslehre», *Iherings Jahrbücher lür die Dogmatik des bürgerlichen Rechts*, LXXVI, 1926, especialmente pp. 193-204. <<

[5] Cfr. la declaración de FRANCIS BACON: «Pues un poder absoluto y superior no puede autolimitarse, ni cabe tampoco que el mismo proclame la transitoriedad de su existir», citada por C. H. MCILWAIN en *The High Court of Parliament*, Yale University Press, 1910, p. 64. <<

[6] Véase G. JELLlNEK, *Die rechtliche Natur der Staatenvertrage*, Viena 1880, p. 3, Y HANS KELSEN, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Viena 1911, pp. 50 y ss. Cfr. B. WINKLER, *Principiorum Iuris libri V*, Leipzig 1650: «In tota jurisprudentia nihil est quod minus legaliter tractari possit quam ipsa principia». <<

[7] Cfr. F. FLEINER, *Tradition, Dogma, Entwicklung, als aulbauende Krajte der schweizerischen Demokratie*, Zurich 1933, reimpreso en *Ausgewählte Reden und Schriften*, Zurich 1941, y L. DUGUIT, *Traité du droit constitutionnel*, 2.ª ed., París 1922, p. 408. <<

[8] Parece ser que un concepto erróneo de este punto hace temer a Lionel Robbins («Freedom and Orden», en *Economics and Public Policy*, Conferencias en Brookings, 1954, Washington D. C. 1955, p. 155) que pueda existir una excesiva simplificación general de nuestra posición que nos exponga al ridiculo, si se sugiere «una concepción del gobierno que se limite demasiado a la ejecución de las leyes conocidas y entrañe la exclusión de funciones de iniciativa y discreción que sin distorsión no pueden quedar fuera del cuadro general». <<

[9] Cfr. S. GLASER, «Nullum crimen sine lege», *Journal of Comparative Legislation and International Law*, XXIV, 1942; H. B. GERLAND, «Nulla poena sine lege», en *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverlassung*, 1, Berlín 1929; J. HALL, «Nulla poena sine lege», *Yale Law Journal*, XLVII, 1937; DE LA MORANDIÉRE, *De la regle nulla poena sine lege*, París 1910; A. SCHOTTLÄNDER, *Die Geschichtliche Entwicklung des Sanes: Nulla poena sine lege* («Strafrechtliche Abhandlungen», XXXI), Breslau 1911, y O. GIACCHI, «Precedenti canonistici del principio "Nullum crimen sine proevia lege poenali"», en *Studi in Onore di F. Scaduto*, 1, Milán 1936. En relación con la posibilidad de que tal principio constituya presupuesto inicial del imperio de la ley, *vid*. DICEY, *Constitution*, p. 187. <<

[10] Véase particularmente CARL SCHMITT, *Unabhängigkeit der Richter, Gleichheit vor dem Gesetz und Gewährleistung des Privateigentums nach der Weimarer Verfassung*, Berlín 1926, y *Verfassungslehre*, Tubinga 1926. <<

[11] Sobre esta distinción véase P. LABAND, *Staatsrecht des deutschen Reiches*, 5.ª ed., Tubinga 1911, n, pp. 54-56; E. SELIGMANN, *Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinn*, Berlín 1886; A. HAENEL, *Studien zum deutschen Staatsrechte*, II: *Gesetz im formellen und materiellen Sinne*, Leipzig 1888; L. DUGUIT, *op. cit*., y R. CARRÉ DE MALBERG, *La Loi: Expression de la volonté générale*, París 1931.

En relación con ello, tienen también gran importancia una serie de casos del derecho constitucional americano, de los cuales solo podemos citar aquí dos. Probablemente, la declaración mejor conocida es la del magistrado MATHEW, en *Hurtado v. California*, U. S., «Reports», 110, p. 53: «No es de ley todo acto que revista forma legislativa. La ley es algo más que el mero ejercicio de la voluntad como acto de poder. No debe ser regla especial para una persona o caso particular, sino en el lenguaje de Mr. Webster, y, de acuerdo con su definición familiar, ley general;

una ley que oye antes de condenar, que procede de acuerdo con la investigación y que solamente pronuncia su juicio después de la prueba, de forma que cada ciudadano mantenga su vida, libertad, propiedad e inmunidad bajo la protección de las leyes generales que gobiernan la sociedad, con exclusión de todo lo que es ajeno al debido proceso de la ley, como la muerte civil, los decretos punitivos, los actos de confiscación, los que tienden a alterar la cosa juzgada, los que directamente transfieren la propiedad de un hombre a otro, los juicios y decretos del legislativo y otras atribuciones de poder, similares, especiales y arbitrarias, que revisten la forma de legislación. El poder arbitrario que hace cumplir a la fuerza sus edictos en detrimento de las personas y propiedad de los súbditos a él sujetos, no es ley aunque revista la forma de decreto de un monarca personal o de una multitud impersonal. Las limitaciones impuestas por nuestra ley constitucional a la acción de los gobiernos, tanto de los Estados como federal, son esenciales para la preservación de los derechos públicos y privados, sin que a ello se oponga el carácter representativo de las instituciones políticas. La observancia forzosa de tales limitaciones mediante el proceso judicial es el dispositivo que utilizan las comunidades autogobernadas para proteger los derechos de los individuos y de las minorías, lo mismo contra el poder de la mayoría que contra la violencia de los agentes públicos que trascienden los límites de la autoridad legal, incluso actuando en nombre del gobierno y esgrimiendo la fuerza de este». Cfr. la reciente declaración contenida en *Stave v. Boloff*, Oregon Reports 138 (1932), p. 611: «Los actos legislativos crean la regla general. No se trata de una orden dada a un individuo, sino de una orden permanente, no transitoria. La ley es universal en su aplicación y no una orden inopinada concerniente a una persona determinada». <<

[12] Véase W. BAGEHOT, *The English Constitution*, 1867, *Works*, V, pp. 255-56: «Ciertamente, en términos estrictamente ju-

rídicos, gran parte de las leyes no son propiamente leyes. La ley es un mandato general aplicable a muchos casos. Las resoluciones especiales que nutren el libro de estatutos y la vida de las comisiones parlamentarias son dictadas con vistas a un caso específico. No establecen las normas a cuyo tenor deben construirse los ferrocarriles, sino que determinan que tales y tales ferrocarriles deben tenderse de este lugar a aquel sin aludir a ningún otro negocio jurídico». Hoy en día, esta tendencia ha llegado tan lejos, que un eminente juez inglés ha afirmado: «¿No es tiempo de que encontremos otro nombre para los estatutos legales, distinto del de la propia Ley? ¿Los llamaremos *para-ley* o incluso *sub-ley*?» (LORD RADCLIFFE, *Law and the Democratic State*, Holdsworth Lecture, University of Biormingham, 1955, p. 4). Cfr. también H. JAHRREISS, *Menseh und Staat*, Colonia-Berlín 1957, p. 15: «Wir sollten es uns einmal überlegen, ob wir nicht hinfort unter diesem ehrwürdigen Namen "Gesetz" nur solche Normen setzen und Stafdrohungen nur hinter solche Normen stellen sollten, die dem Jedermann "das Gesetz" zu werden vermögen. Sie, nur sie, seien "Gesetze"! Alle übrigen Regelungen —die technischen Details zu solchen echten Gesetzen oder selbständige Vorschriften ephemeren Charakters— sollten äußerlich abgesondert unter einem anderen Namen, als etwa "Anordnungen" ergehen und allenfalls Sanktionen nicht strafrechtlichen Charakters vorsehen, auch wenn die Legislative sie beschließt». <<

[13] Es interesante ponderar a qué resultado se hubiera llegado si al obtener la Cámara de los Comunes el control exclusivo sobre los gastos y, por lo tanto, el control sobre la administración, la Cámara de los Lores hubiera logrado el poder exclusivo de hacer leyes generales, incluidos los principios por los que los individuos privados son sujetos de exacción fiscal. Nunca fue ensayada la división de competencia de las dos cámaras legislativas sobre esta materia fundamental, pero muy bien pudiera ser digna de consideración. <<

[14] Véase H. W. WADE, «The Concept of Legal Certainty», *Modern Law Review*, IV, 1941; H. JAHRREISS, *Berechenbarkeil und Recht*, Leipzig 1927; C. A. EMGE, «Sicherheit und Gerechtigkeit», *Abhandlungen der Preussischen Akademie der Wissenschalten*, 1940, núm. 9, y P. ROUBIER, *Théorie générale du droit*, París 1946, especialmente pp. 269 y ss. <<

[15] Cfr. G. PHILLIPS, «The Rule of Law», *Journal of Comparative Legislation*, XVI, 1934, Y las obras allí citadas. Véase, sin embargo, MONTESQUIEU, *Spirit of the Laws*, VI, 2, y d extenso comentario de MAX WEBER, *Law in Economy and Society*, ed. M. Rheistein, Harvard University Press, 1954; también F. NEUMANN, *op. cit.*, p. 40. <<

[16] Es curioso que los mismos que subrayan la falta de precisión de la ley, muy a menudo presentan la predicción de las decisiones judiciales como único objetivo de la ciencia jurídica. Si la ley fuese tan incierta como a veces sugieren estos autores, no existiría ciencia jurídica alguna. <<

[17] Cfr. ROSCOE POUND, «Why Law Day?», *Harvard Law School Bulletin*, X, 1958, p. 4: «La parte vital y duradera de la ley está en los principios —puntos de partida para razonar—, no en las normas. Los principios permanecen relativamente inalterables o se desarrollan a lo largo de líneas constantes. Las leyes tienen vida relativamente breve. No se desarrollan. Son derogadas y sustituidas por otras leyes». <<

[18] Véase E. H. LEVI, *An Introduction to Legal Reasoning*, University of Chicago Press, 1949. <<

[19] Cfr. R. BRUNET, *Le Principe d'egalité en droit français*, París 1910; M. RÜMELIN, *Die Gleichheit vor dem Gesetz*, Tubinga 1928; O. MAINZER, *Gleichheit vor dem Gesetz, Gerechtigkeit und Recht*, Berlín 1929; E. KAUFFMANN y H. NAWlASKI, *Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 del Reichsverlassung* (Veroffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtsleh-

re, 33), Berlín 1927; G. LEIBHOLZ, *Die Gleichheit vor dem Gesetz*, Berlín 1927; HANS NEF, *Gleichheit und Gechtigkeit*, Zurich 1941; H. P. IPSEN, «Gleichheit», en *Die Grundrechte*, ed. F. Neumann, N. C. Nipperdey y U. Scheuner, 11, Berlín 1954, y E. L. LLORENS, *La Igualdad ante la Ley*, Murcia 1934. <<

[20] En otro orden de cosas, un buen ejemplo sobre la manera de eludir una ley no discriminatoria mediante disposiciones formuladas en términos generales (dado por G. HABERLER, *The Theory of International Trade*, L., 1936, p. 339) lo constituyen las tarifas aduaneras alemanas de 1902 (que en 1936 todavía estaban en vigor). Dichas tarifas, para evitar el trato de nación más favorecida, establecieron una columna especial para vacas de piel marrón o berrendas, criadas a un nivel no inferior a 300 metros sobre el nivel del mar y apacentadas, al menos durante un mes cada verano, a una altura no inferior a 800 metros. <<

[21] Cfr. el artículo 4.° de la constitución federal suiza: «Las diferencias que el legislador propone deben estar objetivamente fundamentadas, es decir, deben partir de consideraciones razonables y sólidas, basadas en la naturaleza misma de las cosas, de tal modo que el legislador solo mediante aquellas diferencias pueda conseguir la meta interna, el orden interior de las correspondientes condiciones de vida». <<

[22] L. DUGUIT, *Manuel du Droit Constitutionnel*, 3.ª ed., París 1917, p. 96. <<

[23] No podemos entrar ahora a discutir, pues nos apartaríamos del tema debatido, si aquella distinción que los juristas continentales trazan entre el derecho público y el privado es compatible con el concepto de libertad bajo la ley en el sentido anglosajón. Si bien tal distinción puede tener en determinados casos su utilidad, lo cierto es que ha contribuido a atribuir distinta condición a las normas reguladoras de la relación entre el individuo y el Estado de aquellas otras que reglamentan las relaciones entre los

particulares, siendo así que la ciencia del imperio de la ley parece estriba en que la norma legal sea igual en ambas esferas. <<

[24] Véase la crítica de W. S. HOLDSWORlH a la novena edición de A. V. Dicey, *Constitution*, en *The Law Quarterly Review*, LV, 1939, donde se formula una de las más recientes y autorizadas exposiciones de la tradicional concepción del imperio de la ley en la literatura jurídica inglesa. Merecería una cita completa, pero aquí reproduciremos solamente un párrafo: «Hoy en día, el imperio de la ley constituye un principio tan valioso como lo haya sido siempre. Significa que los tribunales pueden examinar si los poderes de los funcionarios y organismos oficiales encargados del gobierno se han excedido en su misión o realizado actos abusivos y si los derechos del ciudadano están determinados de acuerdo con las leyes promulgadas o sin promulgar. Tan pronto como los tribunales son despojados de su jurisdicción y los aludidos funcionarios y organismos gozan de pura facultad discrecional en el ámbito administrativo, el imperio de la ley queda abrogado. Se mantiene, en cambio, si se hallan investidos de un poder discrecional judicial o cuasi judicial y aunque el sistema a través del cual se aplica la regla del imperio de la ley no sea ya el judicial». Cfr. también A. T. VANDERBILT, *The Doctrine of the Separation of Powers and its Present-Day Significance*, University of Nebraska Press, 1954. <<

[25] Véase C. T. CARR, *Delegaled Legislalion*, Cambridge University Press, 1921; C. K. ALLEN, *Law and Orders*, Londres 1945, y los estudios de varios autores recogidos en el volumen *Die Oberlragung rechlsselzender Gewall im Rechtsslaal*, Frankfurt 1952. <<

[26] V. DICEY, «The Development of Administrative Law in England», *Law Quarterly Review*, XXXI, 1915, p. 150. <<

[27] Véase L. Von MISES, *Bureaucracy*, Yale University Press, 1948 (trad. esp.: *Burocracia*, Unión Editorial, S. A., Madrid

1974). <<

[28] Véase E. FREUND, *Administrative Power over Persons and Property*, University of Chicago Press, 1938, pp. 71 y ss.; R. F. FUCHS, «Concepts and Policies in Anglo american Administration Theories», *Yale Law Journal*, XLVII, 1938; R. M. COOPER, «Administrative Justice and the Role of Discretion», *ibíd.*; M. R. COHEN, «Rule vs. Discretion», *Journal of Philosophy*, XII, 1914, reimpreso en *Law and Social Order*, Nueva York 1933; F. MORSTEIN MARX, «Comparative Administrative Law: A Note in Review of Discretion», *University of Pennsylvania Law Review*, LXXXVII, 1938-39; G. E. TREVES, «Administrative Discretion and Judicial Control», *Modern Law Review*, X. 1947; R. VON LAUN, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Viena 1910; P. OERTMANN, *Die Staatsbürgerliche Freiheit und das freie Ermessen*, Leipzig 1912; F. TEZNER, *Das freie Ermessen*, Leipzig 1912; F. TEZNER, *Das freie Ermessen in der Verwaltungslehre*, Viena 1924; y el ensayo de P. ALEXÉEF citado en la nota 14 del capítulo XIII. <<

[29] Cfr. la observación que hace E. BODENHELMER en su instructivo análisis de las relaciones entre el derecho y la administración, en *Jurisprudence*, Nueva York y L., 1940, p. 95: «La ley se preocupa principalmente de los derechos; la administración, de los resultados. La ley conduce a la libertad, mientras la administración promueve decisiones rápidas y eficientes». <<

[30] Véase D. LLOYD, *Public Policy*, Londres 1953, y también H. H. TODSEN, *Der Gesichtspunkt der Public Policy im englischen Recht*, Hamburgo 1937. <<

[31] Z. GIACOMMETTI, *Die Freiheitsrechskataloge als Kodifikation der Freiheit*, Zurich 1955; cfr. también M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2.ª ed., París 1929, p. 625, y F. BATTAGLIA, *Le Carte dei diritti*; 2.ª ed., Florencia 1946. <<

[32] Para el relato no pesimista de los horrores que pueden amenazarnos, véase ALDOUS HUXLEY, *Brave New World*, Londres 1932, y *Brave New World Revisited*, Londres 1958; y en un tono más alarmista, porque no intenta advertirnos, sino exponer un ideal «científico», véase B. F. SKINNER, *Walden Two*, Nueva York 1948. <<

[33] Cfr. A. T. VANDERBILT, «The Role of Procedure in the Protection of Freedom», *Conference on Freedom and the Law*, Chicago Law School Conference Series, XIII, 1953; también la declaración del juez FRANKFURTER, a menudo citada: «La historia de la libertad americana es, en gran medida, la historia de la defensa y salvaguarda por el poder judicial de las garantías procesales» (*McNabb v. United States*, 318, U. S., 332, 347, 1943). <<

[34] LORD RADCLIFFE, *Law and the Democratic State*, tal y como se cita en la nota 11 anterior. Sobre la posición americana a este respecto, véase el importante artículo de R. G. MCCLOSKEY, «American Political Thought and the Study of Politics», *American Political Science Review*, LI, especialmente cuando observa, en la página 126, que los tribunales americanos manifiestan «una escrupulosa preocupación por minucias de procedimiento, tolerando, en cambio, graves negaciones de la libertad en lo sustantivo… La preocupación americana por los derechos adjetivos se reitera con mayor firmeza y fortaleza que la preocupación por la libertad sustantiva. Tal realidad, ciertamente, parece demostrar que la libertad, en el sentido de libertad de pensar, de hablar y de actuar sin trabas, no ocupa un lugar muy favorecido en la jerarquía americana de los valores políticos». <<

[1] *The Federalist*, LVII, ed. Beloff, Oxford 1948, p. 294. <<

[2] Cfr. L. VON MISES, *Kritik des Interventionismus*, Jena 1929, p. 6; «La intervención consiste en un *mandato aislado*, emitido por un poder social, que obliga a los propietarios de los medios de producción y a los empresarios a emplear aquellos medios de manera distinta a como ellos querrían hacer». Véase también la distinción entre *produktionspolitische* y *preispolitische Eingriffe*, elaborada posteriormente en la misma obra. J. S. MILL, en su ensayo *On Liberty*, ed. R. B. McCallum, Oxford 1946, p. 85, llega a argumentar que «la así denominada doctrina del libre cambio… se apoya en razonamientos que, aunque igualmente sólidos, difieren del principio de libertad individual reafirmado en este ensayo. Las restricciones al intercambio de productos —o a su producción con miras al intercambiar— constituyen auténticas prohibiciones, necesariamente nocivas *per se*, es decir, en cuanto prohibiciones. Ahora bien, tales restricciones afectan únicamente a aquella esfera de la acción humana en que la sociedad tiene competencia para intervenir y son dañosas tan solo porque no producen los resultados que con su implantación se pretende alcanzar. Dado que el principio de libertad individual es independiente de la doctrina del libre cambio, también lo son la mayor parte de las cuestiones que se suscitan respecto de los límites de aplicación de esta última; a saber: hasta qué punto es admisible el control público para la prevención de fraudes por adulteración de productos; alcance y extensión de las medidas sanitarias y de seguridad a adoptar en orden a la protección de obreros ocupados en tareas que implican peligro para su salud e integridad física». <<

[3] Como el examen de las medidas políticas en orden a su conveniencia es una de las principales tareas de los economistas, no puede sorprendernos que hayan dejado de tener en cuenta criterios más generales. Ya John Stuart Mili, al admitir (*op. cit.*, p. 8) que «de hecho no existe ningún principio reconocido que

habitualmente sirva para verificar la utilidad de la interferencia gubernamental», da la impresión de que se trata de una cuestión de conveniencia. Su contemporáneo Senior, generalmente considerado mucho más ortodoxo, de modo expreso dijo lo mismo por la propia época: «La única fundamentación racional del gobierno, la única fundamentación del derecho a gobernar y del correlativo deber de obedecer, es la conveniencia: el beneficio general de la comunidad» (citado por L. ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, Londres 1952, p. 43). Sin embargo, los dos autores mencionados dieron por sentado, incuestionablemente, que la interferencia en la esfera individual de derechos protegidos era permisible solo cuando estaba prevista por las reglas generales de la ley y nunca sobre la base de la mera conveniencia. <<

[4] La distinción es idéntica a la establecida por JOHN STUART MILL en *Principles*, lib. V, cap. XI, párr. 1, entre interferencias gubernamentales «autorizadas» y «no autorizadas». Es una distinción de gran importancia, y el hecho de que de manera creciente se presuma que toda la actividad gubernamental necesariamente encaja en la primera clase constituye una de las principales causas de censura de los procesos de desarrollo de los tiempos modernos. No adopto aquí la terminología de Mill porque me parece inconveniente aplicar a las actividades gubernamentales «no autorizadas» el calificativo de «interferencias». Ese término tiene más adecuada aplicación a las intromisiones en la esfera de acción reservada a los individuos, las que únicamente pueden ser llevadas a cabo «con autoridad plena». <<

[5] Véase de nuevo el cuidadoso tratamiento de esto en J. S. MILL, *ibíd*. <<

[6] A. SMITH, *W. o N.*, lib. V, cap. 1, parte II, vol. II, p. 214. Cfr. también las razones a favor de la dependencia de los trabajos públicos del gobierno local y en contra del gobierno central. *Ibíd*., p. 222. <<

[7] Existe, finalmente, una situación teóricamente interesante aunque en la práctica no muy significativa, en la que, si bien ciertos servicios pueden prestarse mediante esfuerzos competitivos privados, ni todo el coste ni todos los beneficios obtenidos debieran entrar en los cálculos del mercado. Por dicha razón pudiera parecer deseable imponer cargas especiales u otorgar concesiones especiales a todos los que se comprometan en tales actividades. Dichos casos quizá pudieran incluirse dentro de las medidas de que se sirve el gobierno para asistir a la dirección de la producción privada, no a través de una intervención específica, sino actuando de acuerdo con reglas generales.

Hoy, el autor que más ha hecho para llamar la atención sobre el problema (véase A. C. PIGOU, «Some Aspects of the Welfare State», *Diogenes*, 1954, p. 6) admite que esos casos no son de gran significación práctica, y no porque dichas situaciones no se den a menudo, sino porque raras veces es posible verificar la magnitud de las «divergencias entre el producto marginal neto social y el producto neto privado social». Pigou añade: «Debe confesarse, sin embargo, que raramente conocemos lo suficiente para decidir en qué campos y en qué medida el Estado —dada la brecha que separa los costes privados y los públicos— podría interferir útilmente con la libertad de elección individual». <<

[8] Véase de nuevo L. VON MISES, *Kritik des Interventionismus*, tal y como se citó en la nota 1 anterior. <<

[9] E. FREUND, *Administrative Powers over Persons and Property*, University of Chicago Press, 1928, p. 98. <<

[10] Véase W. GELLHORN, *Individual Freedom and Government Restraints*, Louisiana State University Press, 1956, especialmente capítulo III; yo no hubiera tratado la materia tan ligeramente si el texto final del presente capítulo no hubiese estado terminado antes de conocer la antedicha obra. Creo que pocos observadores extranjeros, y probablemente no muchos americanos, se perca-

tan de lo lejos que ha ido esta práctica en los Estados Unidos durante los últimos años; tan lejos, ciertamente, que hoy aparece como una amenaza real al futuro del desarrollo económico norteamericano. <<

[11] Véase especialmente J. R. COMMONS, *The Legal Foundations of Capitalism*, Nueva York 1924; W. HAMILTON, *The Power to Govern; The Constitution Then and Now*, Nueva York 1937, y J. M. CLARK, *Social Control of Business*, Chicago 1926. Y cfr., a propósito de esta escuela, A. L. HARRIS, *Economics and Social Reform*, Nueva York 1958. <<

[12] Véase especialmente HERBERT SPENCER, *Justice* (parte IV de *Principles of Ethics*), Londres 1891, y cfr. T. H. GREEN, «Liberal Legislation and Freedom of Contracts», *Works*, m, Londres 1880. <<

[13] Cfr. ROSCOE PSUND, «Liberty of Contract», *Yale Law Review*, XVIII, 1908-9. <<

[1] *Hist. of Freedom*, p. 78. El título del capítulo ha sido tomado de G. RIPERT, *Le Déclin du droit*, París 1949. <<

[2] A. MENGER, *Das bürgerliche Recht und die besitzlesen Volksklassen*, 1895, 3.ª ed., Tubinga 1904, p. 31. Las consecuencias completas de esta concepción se elaboran en la última obra del autor, *New Slaalslehre*, Jena 1902. Por el mismo tiempo, el gran criminalista alemán F. von Liszt pudo comentar (*Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge*, Leipzig 1897, 11, p. 60): «La nueva generación socialista, que insiste en los intereses comunes con más énfasis que sus predecesores, a cuyos oídos la palabra "libertad" tenía resonancias arcaicas, patina en los fundamentos». La infiltración de las mismas ideas en Inglaterra queda bien ejemplarizada por D. G. RITCHIE, *Natural Rights*, 1894, 3.ª ed., Londres 1916, p. 258: «La pretensión de igualdad en su más amplio sentido significa la exigencia de iguales oportunidades: *la carrière ouverte aux talents*. El resultado de tal igualdad de oportunidades será, ciertamente, la inversión de la igualdad de las condiciones sociales, siempre que las leyes permitan la transmisión de la propiedad de los ascendientes a los descendientes o incluso la acumulación de riqueza por los individuos. De esta forma, como a menudo se ha señalado, el efecto de la casi completa victoria de los principios del 1789 —la abolición de las restricciones legales sobre la libre competencia— ha consistido en acentuar la diferencia entre ricos y pobres. La igualdad de derechos políticos, juntamente con una mayor igualdad en las condiciones sociales, ha traído a un primer plano la "cuestión social", que ya no se oculta, como antiguamente ocurría, tras la lucha por la igualdad ante la ley y por la igualdad en los derechos políticos». <<

[3] ANATOLE FRANCE, *De lys rouge*, París 1894, p. 117. <<

[4] La tradición se remonta a la última obra de R. von Ihering. Para los procesos de desarrollo moderno, véanse los ensayos co-

leccionados en *The Jurisprudence of Interests*, «Twentieth Century Legal Philosophy Series», n, Harvard University Press, 1948. <<

[5] Véase, por ejemplo, F. FLEINER, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zurich 1941, p. 438: «Este cambio [hacia el Estado totalitario] estuvo preparado por ciertas tendencias de la jurisprudencia alemana (p. e. la llamada Escuela del Libre Arbitrio), que creían servir al derecho cuando quebrantaban la fidelidad a las leyes». <<

[6] Sobre el carácter de este historicismo véase MENGER, *Untersuchungen*, y K. R. POPPER, *The Poverty of Historicism*, Londres 1957. <<

[7] Cfr. mi *The Counter-Revolution of Science*, Glencoe 1952, parte I, cap. VII. <<

[8] Sobre la relación entre historicismo y positivismo jurídico, cfr. H. HELLER, «Bemerkungen zur staats-und rechtstheoretischen Problematik der Gegenwart», *Archiv des ollentlichen Rechts*, XVI, 1929, p. 336. <<

[9] El mejor y más breve examen que conozco de las distintas tradiciones del «derecho natural» es el de A. P. D'ENTREVES, *Natural Law*, Hutchinson's University Library, Londres 1916. Mencionemos que el moderno positivismo jurídico procede en gran medida de T. Hobbes y R. Descartes, dos hombres contra cuyas racionales interpretaciones de la sociedad se desarrolló la teoría *whig*, empírica y evolucionista: asimismo, el positivismo ganó en gran parte su actual ascendencia merced a la influencia de Hegel y Marx. En relación con la postura del último, véase su introducción a la *Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie, de* MARX y ENGELS; *Historisch-Kritische Gesamtausgabe*, oo. D. Rjazanow, Berlín 1929, vol. I, parte 1. <<

[10] Cfr. H. HELLER, *Rechtsstaat oder Diktatur*, Tubinga 1930, y H. HALLOWELL, *The Decline of Liberalism as an Ideology*, University of Carolina Press, 1943; y *the Moral Foundations of Demo-*

cracy, University of Chicago Press. 1954, cap. IV. especialmente p. 73. <<

[11] R. THOMA, «Rechtsstaatsidee und Verwaltungstrechts wissenschaft», *Jahrbuch lür allentliches Rechts*, IV, 1910, p. 208. <<

[12] R. BERNATZIK, *Rechtsstaat und Kulturstaat*, Hannover 1912, p. 56. Cfr. también la obra del mismo autor «Polizei und Kulturpflege», en *Syslematische Rechtswissenschaft (Kultur der Gegenwart)*, parte II, secc. VIII, Leipzig 1906. <<

[13] La victoria del positivismo jurídico fue asegurada temprana y principalmente gracias a los infatigables esfuerzos de K. Bergbohm (*jurisprudenz und Rechlsphilosophie*, Leipzig 1892), pero alcanzó su más amplia aceptación y consistente base filosófica bajo la forma que le dio H. Kelsen. Citaremos aquí principalmente a H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, Berlín 1925, pero el lector encontrará refundidas la mayoría de sus ideas esenciales en *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, 1945, que también contiene una traducción de la importante conferencia titulada *Die philosophischen Grundlage der Naturrechtslehre und des Rechtspositivismus, 1928*. <<

[14] H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga 1920. p. 10. La frase que dice: «la libertad del individuo, en el fondo insalvable» se convierte en la segunda edición, de 1929, en «la libertad del individuo, en el fondo imposible». <<

[15] *Ibíd*., p. 10: «Loslösung des Demokratismus von Liberalismus». <<

[16] H. KELSEN, *Allgemeine Staalslehre*, p. 91. Cfr. también su *Hautprobleme der Staatsrechlslehre*, Viena 1923, p. 249, donde la manera de enfocar el problema le lleva consecuentemente a declarar que «un agravio del Estado equivale, en cualquier circunstancia, a una *contradictio in terminis*». <<

[17] Allgemeine Staatslehre, p. 335; he aquí la traducción de pasajes importantes: «Afirmar que bajo el despotismo no existe

orden o ley (*Rechtsordnung*), sino que reina la arbitraria voluntad del déspota, carece totalmente de sentido. El Estado despóticamente gobernado también representa cierto orden de la conducta humana. Este orden es el orden de la ley. Negarle el nombre de orden legal no es otra cosa que ingenuidad y presunción derivada del pensamiento del derecho natural… Lo que se interpreta como voluntad arbitraria es meramente la posibilidad legal de que disfruta el autócrata para tomar por sí mismo cualquier decisión, para determinar sin condiciones las actividades de los órganos subordinados y para rescindir o alterar en cualquier momento las normas que primitivamente anunció, bien con carácter general o para un caso particular. Tal condición constituye una de las condiciones de la ley, incluso cuando se presume que es desventajosa. Tiene también sus aspectos buenos. La pretensión de dictadura, no poco común en el moderno *Rechtsstaat*, lo demostró muy claramente». En el ensayo «Foundations of Democracy», *Ethics*, LXVI, núm. 1, parte II, octubre de 1955, p. 100, nota 12, Kelsen reconoce explícitamente que el pasaje anterior refleja todavía los puntos de vista del autor. Véase también una versión precedente, sobre el mismo tema, titulada «Democracy and Socialism», *Conference on Jurisprudence and Politics*, University of Chicago, Conferencias, serie núm. 15, Chicago 1955. <<

[18] *Allgemeine Staatslehre*, p. 14. <<

[19] *Op. cit*., pp. 154 y ss.; la frase reza: «los llamados derechos de la libertad». <<

[20] *Op. cit*., p. 335. <<

[21] *Op. cit*., pp. 231 y ss. Cfr. *General Theory of Law and State*, p. 38. <<

[22] E. VOEGELIN, «Kelsen's Pure Theory of Law», *Political Science Quarterly*, XLII, 1927, p. 268. <<

[23] F. DARMSTAEDTER, *Die Grenxen der Wirksamkeit des Rechtsstaates*, Heidelberg 1930; y H. HALLOWELL, *The Decline*

of Liberalism as an Ideology y *The Moral Foundations of Democracy*. Sobre posteriores desarrollos bajo el nacionalsocialismo, véase F. NEUMANN, *Behemot: The Structure and Practice of National Socialism*, 2.ª ed., Nueva York 1944, y A. KOLNAI, *The War against the West*, Nueva York 1938, pp. 299-310. <<

[24] F. DARMSTAEDTER, *op. cit.*, p. 95. <<

[25] Véase *Verollentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehre*, VII, Berlín 1932, especialmente la contribución de H. TRlEPEL y G. LEIBHOLZ. <<

[26] A. L. Malitzky, en una publicación rusa de 1929, citada por B. MIRKIN-GETZEWITSCH, *Die Rechtstheoretischen Grundlagen des Sovietstaates*, Viena 1929, p. 117. Cfr., sin embargo, el examen similar de R. VON IHERING, *Law as a Means to an End*, traducción de 1. Husik, Boston 19.13, p. 315: «El exclusivo dominio de la ley equivale a que la sociedad haga dejación del libre uso de sus manos. La sociedad se entrega atada de manos a la rígida norma necesaria y queda sin ayuda en presencia de todas las circunstancias y exigencias de la vida que no hayan sido previstas por la ley o para las cuales esta última resulte inadecuada. De lo expuesto deducimos que el Estado únicamente debe limitar sus propios poderes y espontánea actividad, mediante la ley, en medida absolutamente necesaria, más bien pecando por defecto que por exceso. Es equivocado creer que el interés de la seguridad de los derechos y de la libertad política requiere la mayor limitación posible del gobernante por parte de la ley. Ello se basa en la extraña noción de que la fuerza es un mal que debe combatirse hasta el máximo. Sin embargo, en realidad se trata de un bien cuya total utilización requiere, como en el caso de todos los bienes, aceptar la posibilidad de que dentro del trato entre el abuso». <<

[27] G. PERTICONE, «Quelques aspects de la crise du droit publique en Italia», *Revue International de la Théorie du Droit*,

1931-32, p. 2. <<

[28] Véase C. SCHMITT, «Was bedeutet der Streit um den Rechtsstaat», *Zeitschrift lür die gesamte Staatswissenschaft*, XCV, 1935, p. 190. <<

[29] ARCHIPOV, *Law in the Soviet State*, Moscú 1926 (en ruso), citado por MIRKIN-GETZEWITSCH, *op. cit.*, p. 108. <<

[30] P. J. STUCHKA, *The Theory of the State of the Proletarians and Peasants and its Constitution*, 5.ª ed., Moscú 1926 (en ruso), citado por MIRKIN-GETZEWITSCH, *op. cit.*, pp. 70 y ss. <<

[31] MIRKIN-GETZEWITSCH, *op. cit.*, p. 107. <<

[32] MALITZKY, *op. cit.* Tiene que admitirse, sin embargo, que este principio se encuentra también en ARISTÓTELES, *Ethics*, 1138 a: «[La ley] prohibe todo lo que no concede». <<

[33] Citado por V. GSOVSKY, Soviet Civil Law, Ann Arbor 1948, 1, p. 170, de P. J. STUTCHKA, Encyclopaedia of State and Law, Moscú 1925-27 (en ruso), p. 1593. <<

[34] Sobre la suerte que corrió Pashukanis, ROSCOE POUND, *Administrative Law*, University of Pittsburg Press, 1942, p. 127, observa: «El profesor ya no está con nosotros. Al iniciar el actual gobierno ruso una nueva etapa política, se exigió un cambio de doctrina, en cuya dirección las enseñanzas de Pashukanis no se movieron lo suficientemente rápidas para adaptarse a las exigencias del nuevo orden. De haber imperado la ley en vez de las órdenes administrativas, le hubiese sido posible perder el empleo conservando su vida». <<

[35] E. B. PASHUKANIS, *Allgemeine Rechtslehre und Marxismus* (traducido de la segunda edición rusa, Moscú 1927), Berlín 1929, p. 117. Una traducción inglesa de esta y de la última obra de Pashukanis ha sido publicada en *Soviet Legal Philosophy*, traducción de H. W. Babb, introducción de]. N. Hazard, Harvard University Press, 1951. Véase H. KELSEN, *The Communist Theory of Law*, Nueva York y Londres 1955; R. SCHLESIN-

GER, *Soviet Legal Theory*, 2.ª ed., Londres 1951, y S. DOBRlN, «Soviet Jurisprudence and Socialism», *Law Quarterly Review*, LII, 1936. <<

[36] El resumen de los argumentos de Pashukanis está tomado de W. FRIEDMANN, *Lawand Social Change in Contemporary Britain*, Londres 1951, p. 154. <<

[37] DICEY, *Constitution*, 8.ª ed., p. 38. <<

[38] LORD HEWART, *The New Despotism*, Londres 1929. <<

[39] Característica de este enfoque y de esa bien justificada advertencia, hecha incluso en Estados Unidos, es el siguiente comentario del profesor Felix Frankfurter (hoy magistrado del Tribunal Supremo), publicada en 1938: «Ya en 1929, Lord Hewart intentó reanimar la vida de las moribundas quimeras de Dicey dotándolas de la mayor alarma. Desgraciadamente, el elocuente periodismo de aquel libro llevaba el *imprimatur* del presidente del Tribunal Supremo. Sus extravagantes acusaciones exigían apoyo autorizado y lo obtuvieron» («Current Devlopments in Administrative Law», *Yale Law Journal*, XLVII, 1938, introducción). <<

[40] *The Economist*, 19 junio, Londres 1954, p. 952: el «nuevo despotismo», para abreviar, no es una exageración; es realidad. Es un despotismo que se practica por los más concienzudos, incorruptibles y *habilidosos* tiranos que el mundo haya visto jamás. <<

[41] R. S. CROSSMAN, *Socialism and the New Despotism* («Propaganda Fabiana», núm. 298), Londres 1956. <<

[42] «Committee on Ministers' Powers», *Report* (generalmente conocido como «Donoughmore Report»), Londres Stationary Office, 1932, Cmd. 4060; véase también el *Memoranda Submitted by Government Departments in Reply to Questionnaire of November 1929 and Minutes of Evidence*, Londres Stationary Office, 1932. <<

[43] Para la descripción de H. J. Laski, I. Jennings, W. A, Robson y H. Finer, como miembros del mismo grupo, véase I. JENNINGS, «Administrative Law and Administrative Jurisdiction», *Journal of Comparative Legislalion and Internalional Law*, 3.ª ed., XX, 1938, p. 103. <<

[44] IVOR JENNINGS, «The Report on Ministers' Powers», *Public Administration*, X, 1932, y XI, 1933. <<

[45] *Op. cit.*, X, p. 342. <<

[46] *Ibíd.* p. 343. <<

[47] *Ibíd.* p. 345. <<

[48] *Ibíd.* <<

[49] IVOR JENNINGS, *The Law and Ihe Constitution*, 1933,4.ª ed., Londres 1952, p. 54. <<

[50] *Op. cit.*, p. 291. <<

[51] *Op. cit.*, p. 292. <<

[52] *Op. cit.*, p. 292. <<

[53] *Ibíd.* <<

[54] SIR IVOR JENNlNGS, *The Queen's Government*, «Pelican Books», Londres 1954, 54. <<

[55] T. D. WELOON, *The Vocabulary of Politics*, «Pelican Books», Londres 1953. <<

[56] W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, 3.ª ed., Londres 1951, p. 11. <<

[57] *Op. cit.*, p. 16. <<

[58] *Op. cit.*, p. 433. <<

[59] *Op. cit.*, pp. 572-73. <<

[60] *Rule of Law: A Study by Inns of Courts Conservative and Unionist Society*, Londres, Conservative Political Centre, 1955, p. 30. <<

[61] *Liberty in the Modern State*, Conservative Political Centre, Londres 1957. <<

[62] *The Time Literary Supplement*, Londres, 1 de marzo de 1951. A este respecto, algunos socialistas demuestran mayor preocupación de la que es perceptible en la actitud oficial conservadora. Mr. R. H. Crossman, en el folleto arriba citado, nota 40, p. 19, orienta sus miras hacia el próximo paso, consistente en «reformar el poder judicial, a fin de que ejercite de nuevo la tradicional función protectora de los derechos individuales contra cualquier ataque que se les infiera». <<

[63] W. FRIEDMANN, *The Planned State and the Rule of Law*, Melbourne 1948, reimpreso en *Law and Social Change in Britain*, Londres 1951. <<

[64] *Op. cit.*, p. 284. <<

[65] *Op. cit.*, p. 310. Resulta curioso que los argumentos sobre la incompatibilidad del imperio de la ley y el socialismo, mantenidos largo tiempo por los autores socialistas, levantasen tanta indignación entre los mismos cuando se esgrimieron en contra de su ideario. Mucho antes de que yo subrayase este punto en *The Road to Serldom*, K. MANNHEIM, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, Londres 1940, p. 180, puso punto final en su análisis sobre esta materia mediante la conclusión siguiente: «Los recientes estudios acerca de la sociología del derecho confirman una vez más que el principio fundamental de las normas procesales, por los que en cada caso debe juzgarse de acuerdo con preceptos generales racionales que entrañen el menor número posible de excepciones y se basen en presunciones lógicas, prevalece únicamente en la fase liberal competitiva del capitalismo». Cfr. también F. NEUMANN, *The Democratic and the Authoritarian Slate*, Glencoe, III, 1957, p. 50, y M. HORKHEIMER, «Bemerkungen zur philosophischen Anthropologie», *Zeitschrift lür Sozialforschung*, IV, 1934, especialmente p. 14: «La base económica

del significado de los convenios pierde importancia de día en día, por cuanto la vida económica, en medida creciente, no se caracteriza por el contrato, sino por el mandato y la obediencia». <<

[66] H. FINER, *The Road to Reaction*, Boston 1945, p. 60. <<

[67] Cfr. W. S. CHURCHILL, «The Conservative Case for a New Parliament», *Listener*, 19 de febrero de 1948, p. 302: «Se me ha asegurado que trescientos funcionarios están facultados para establecer reglamentaciones con independencia total del Parlamento y capacitados para imponer penas de prisión por delitos que la ley, hasta ahora, desconocía». <<

[68] *The Town and Country Planning Act*, 1947, sec. 70, subsec. (3), estipula que «las reglamentaciones establecidas en virtud de la ley, con el consentimiento del Tesoro, pueden establecer los principios generales a seguir por la comisión para determinar… si hay que abonar gabelas en concepto de desarrollo y cuál ha de ser su cuantía». De acuerdo con lo anterior, el ministro de Planificación Urbana y Rural fue capaz de promulgar, inesperadamente, una reglamentación que señalaba que las cargas fiscales por aquel concepto «no serían inferiores», normalmente, al valor total adicional del suelo en el caso de concederse el permiso para su utilización privada. <<

[69] «Central Land Board», *Practice Notes (First Series): Being Notes on Development Charges under the Town and Country Planning Act*, 1947, Londres Stationary Office, 1949. En el prefacio se explica que las notas «pretenden describir principios y reglas que el solicitante puede confiadamente presumir aplicables a su caso, salvo que sea capaz de aducir sólidas razones a favor de un tratamiento distinto o que la Comisión le informe que por especiales motivos las reglas normales no se aplican». Más adelante se explica que «una norma particular puede variarse siempre que no se adopte a un caso concreto», y que la Comisión «no duda que de

tiempo en tiempo habremos de variar nuestra política». Para más amplio examen de esta medida, véase el cap. XXII, sec. 6. <<

[70] Cfr. el informe oficial: *Public Inquiry ordered by the Minister of Agriculture into the Disposal of Land of Crichel Down*, Londres, H. M. Stationary Office, 1954 (Cmd. 9176), y cfr. también el menos conocido pero casi igualmente instructivo caso de *Odlum v. Stratton*, fallado por el juez Atkinson en el King's Bench Division, cuya transcripción literal ha sido editada por *Wiltshire Gazette*, Devizes 1946. <<

[71] Véase DWIGHT WALDO, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Nueva York 1948, p. 70, nota 13; cfr. también pp. 5, 15 y 40 la misma obra. <<

[72] Véase *ibíd.*, p. 79: «¡Si alguien va a pesar menos que nada en el Nuevo Orden, es el jurisconsulto!». <<

[73] *Ibíd.*, p. 73. <<

[74] ROSCOE POUND, *The Spirit of the Common Law*, Nueva York 1921, p. 72; cfr. también H. MCILWAIN, *Constitutionalism and the Changing Wortd*, Cambridge University Press, 9, p. 261: «Lenta pero seguramente nos encaminamos hacia el Estado totalitario y, por extraño que parezca, muchos, si no la mayoría de los idealistas, se muestran interesados en ello o no les preocupa». <<

[75] J. DICKINSON, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States*, Harvard University Press, 1927, p. 21. <<

[76] Cfr. *The Political Philosophy of Robert M. La Follette*, ed. E. Torelli, Nueva York 1920. <<

[77] A. H. PEKELIS, *Law and Social Action*, Ithaka y Nueva York 1950, p. 88; cfr. también H. KELSEN, «Foundations of Democracy», *Ethics*, LXVI, 1953, suplemento, especialmente pp. 77 y ss. <<

[78] C. G. HAINES, *A Government of Law or a Government of Men*, University of California Press, 1929, p. 37. <<

[79] HAINES, *op. cit.*, p. 18. <<

[80] THOMAS JEFFERSON, Borrador de la resolución de Kentucky de 1789, en E. D. WARFIELD, *The Kentucky Resolution of 1789,2.ª* ed., Nueva York 1894, pp. 157-58. <<

[81] JEROME FRANK, *Law and the Modern Mind*, Nueva York 1930. Más de un cuarto de siglo después de la publicación de esta obra, THURMAN ARNOLD, *The University of Chicago Law Review*, XXIV, 1957, p. 634, pudo afirmar que «más que ninguna otra despejó el ambiente, haciendo posible que se formularan nuevas ideas y doctrinas acerca de la naturaleza de las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos». <<

[82] Véase U. S., *The Report of the Attorney General's Committee on Administrative Procedure*, Washington, Government Printing Office, 1941. <<

[83] ROSCOE POUND, «Administrative Procedure Legislation. For the Minory Report», *American Bar Association Journal*, XXVI, 1941, p. 664. Sobre la postura actual, véase B. SCHWARTZ, «Administrative Procedure and its Place in the Legal Orden», *New York University Law Review*, XXX, 1955, Y W. GELLHORN, *Individual Freedom and Governmnt Restraints*, Louisiana State University Press, 1956, especialmente la observación de la p. 18: «Algunos de los antiguos defensores de la jurisdicción administrativa (incluyendo al autor) se percatan ahora de que, donde vieron principalmente peligros imaginarios, existen peligros reales y estremecedores». <<

[84] G. RADBRUCH, *Rechtsphilosophie*, 4.ª ed., ed. E. Wolf, Stuttgart 1950, p. 357. Véanse también los significativos comentarios de esta obra sobre el papel desempeñado por el positivismo jurídico en la destrucción de la fe en el *Rechtsstaat*, especialmente p. 335: «Esta concepción de la ley y de su validez (que no-

sotros denominamos positivista) ha dejado inermes tanto a los juristas como al pueblo frente a las leyes, por más caprichosas, crueles y criminales que sean. En último extremo, equipara al poder con el derecho; solo hay derecho donde hay poder»; y en la página 352: «De hecho, con su afirmación de que la ley es la ley, el positivismo ha dejado indefensos a los juristas alemanes frente a leyes de contenido arbitrario y criminal. El positivismo no tiene siquiera capacidad para fundamentar, por sí y desde sí mismo, la vigencia de las leyes. Cree haber demostrado esta vigencia por la simple razón de que tales leyes tienen poder para imponerse». Por tanto, E. BRUNNER, *Justice and Social Order*, Nueva York 1945, no adopta una actitud exagerada cuando mantiene que «el Estado totalitario es pura y simplemente el positivismo legal llevado a la esfera política». <<

[85] Véase G. DIETZE, «America and Europa - Decline and Emergence of Judicial Review», *Virginia Law Review*, XLIV, 1958; y respecto al resurgimientQ del derecho natural, H. COING, *Grundzüge der Rechtsphilosophie*, Berlín 1950; H. MIITEIS, *Uber das Naturrecht*, Berlín 1948, y K. RIlTER, *Zwischen Naturrecht und Rechtspositivismus*, Witten-Ruhr, 1956. <<

[86] G. RIPERT, *Le Déclin du Droit*, París 1949. Cfr. también P. ROUBIER, *Théorie général du Droit*, París 1950, y L. ROUGIER, *La France a la recherche d'une constitution*, París 1952. <<

[87] Véase C. K. ALLEN, *Law and Orders*, 1945; G. W. KEETON, *The Passing of Parliament*, Londres 1952; C. J. HAMSON, *Executive Discretion and Judicial Control*, Londres 1954, y LORD RADCLIFFE, *Law and the Democratic State*, Holdworth Club of the University of Birmingham, 1955. <<

[88] *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries*, «Franks Committee», Londres, H. M. Stationaty Office, 1957,218, parágrafo 37. <<

[89] *Ibíd*., 28, 29. <<

[90] *Ibíd.*, 120. <<

[91] Véase el folleto conservador, *Rule of Law*, mencionado en la nota 59 precedente, y W. A. ROBSON, *Justice and Administrative Law*, Londres 1951. Sobre similares recomendaciones de la «Hoover Commission» en los Estados Unidos, véase el *symposium* «Hoover Commission and Task Force Reports on Legal Services and Procedure», *New York University Law Review*, XXXIII, 1955. 91. <<

[92] La Comisión Internacional de Juristas de La Haya (ahora en Ginebra), en un congreso celebrado en Atenas en junio de 1955, aprobó la siguiente resolución, que de modo solemne declara: «1. El Estado queda sometido al derecho. 2. Los gobiernos deben respetar los derechos de los individuos bajo el imperio de la ley y adoptar medidas eficaces para su protección. 3. Los jueces se atendrán al principio del imperio de la ley, que defenderán y harán respetar sin dejarse intimidar por el temor ni seducir por el halago, resistiendo cualquier intromisión proveniente del poder público o de los partidos políticos que atente a la independencia judicial. 4. Los juristas de todo el mundo mantendrán la independencia de su profesión; defenderán los derechos de los individuos bajo el imperio de la ley y proclamarán siempre el derecho de todo acusado en un juicio imparcial». Véase el *Report of the International Congress of Jurists*, La Haya 1956, p. 9. <<

[93] No resulta exagerado que un estudioso de la jurisprudencia (J. STONE, *The Province and Function of Law*, Harvard University Press, 1950, p. 261) declare que la restauración del imperio de la ley como aquí se ha definido «requeriría la estricta revocación de las medidas legislativas que todas las asambleas democráticas creyeron esenciales a lo largo de los últimos cincuenta años». El que fueran adoptadas por asambleas democráticas no prueba, naturalmente, que fuese lo más prudente o incluso esencial recurrir a tales medidas para alcanzar el objetivo deseado, y menos toda-

vía que no deban dejarse sin efecto si se advierte que producen consecuencias otrora no previstas e indeseables. <<

[1] *Democracy*, II, p. 318. Los siguientes tres párrafos, o ciertamente la totalidad del cap. VI del lib. IV, del que procede, merecerian citarse como prólogo de la materia que a continuación vamos a examinar. **<<**

[1] La cita está tomada del juez BRANDEIS en el caso *Olmstead v. United States*, XXX, 277, U. S., 479, 1927, en cuyo fallo formuló un voto particular. <<

[2] En Gran Bretaña se halla en curso la más viva polémica sobre estos problemas. Véase particularmente *New Fabian Essays*, ed. R. H. S. Crossman, Londres, 1952; *Socialism: A New Slatatement of Principles*, Socialist Union, Londres 1952; W. A. LEWIS, *The Principles of Economic Planning*, Londres 1949; G. D. H. COLE, *Is this Socialism?* (folleto del *New Statesman*), Londres 1954; H. T. N. GAITSKELL, *Recenl Developments in British Socialism*, Londres; *Twenlielh Cenlury Socialism*, Socialist Union, Londres 1956; C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, Londres 1956; R. H. S. CROSSMAN, *Socialism and Ihe New Despotism*, «Fabian Tracts», núm. 298, Londres 1956; y los debates que han tenido lugar en los periódicos *Socialist Commentary* y *The New Slalesman*. Un útil análisis de estas polémicas se encuentra en T. WILSON, «Changing Tendencies in Socialist Thought», *Lloyds*, B. R., julio 1956. Comentarios muy esclarecedores de observadores extranjeros sobre el experimento británico son los de B. DE JOUVENEL, *Problèmes de l'Anglaterre socialiste*, París 1947; C. E. GRIFFIN, *Britain: A Case Study for Americans*, University of Michigan Press, 1950; D. M. WRIGHT, *Post-War West German and United Kingdom Recovery*, American Enterprise Association, Washington 1957, y J. MESSNER, *Das englische Experiment des Sozialismus*, Viena 1954. <<

[3] Para el desarrollo de la contienda en el continente, véase especialmente J. BUTTINGER, *In the Twilight of Socialism. An Epilogue to Austro-Marxism*, traducción F. B. Ashton, Harvard University Press, 1956; K. BEDNARIK, *The Young Worker of Today - A New Type*, Londres 1955; F. KLENNER, *Das Unbehaagen in der Demokratie*, Viena 1956. Norman Thomas, entre los socialistas americanos, acusa un cambio de actitud similar. Véase

su *Demacratic Socialism: A New Appraisal* (League of Industrial Democracy), Nueva York 1953. <<

[4] Véase la descripción de los debates en un Curso de Verano Fabiano, en Oxford, 1955, le facilita R. H. S. CROSSMAN, obra citada, p. 4. <<

[5] C. A. R. CROSLAND, *op. cit.*, Y K. BEDNARIK, *op. cit.* <<

[6] Véase especialmente KLENNER, *op. cit.*, pp. 66 y ss. <<

[7] Como aclaraba la cita de Karl Mannheim, con la que encabecé el capítulo titulado «Planning and the Rule of Law», en *The Road to Serfdom*, y que he repetido aquí, anteriormente, en la nota 64 del cap. XVI. <<

[8] Especialmente GEORGE ORWELL, *Nineteen Eighty-four,* Londres 1949. Cfr. también la crítica a *The Road to Serfdom*, en *The Observer*, Londres, 9 de abril de 1944. <<

[9] CROSSMAN, *op. cit.*, p. 1. <<

[10] *Ibíd.* <<

[11] *Op. cit.*, p. 6. <<

[12] *Op. cit.*, p. 13. Estas inquietudes influyeron también claramente en las últimas declaraciones oficiales sobre estos temas del Partido Laborista británico. Véase *Personal Freedom: Labour's Poliey for the Individual and Society*, publicado por el Partido Laborista, Londres 1956. Ahora bien, aunque este folleto aborda la mayoría de los aspectos cruciales y demuestra que muchas de las cuestiones debatidas ocupan el primer plano bajo un régimen socialista incluso en un país con tradiciones liberales, es evidente que se trata de un documento curiosamente contradictorio. No solo repite la frase de que «la libertad con grandes desigualdades apenas si merece la pena» (p. 7), sino que incluso reelabora expresamente la tesis básica del despotismo administrativo, según la cual «un ministro debe hallarse facultado para adoptar resoluciones diferentes en casos idénticos» (p. 26). <<

[13] El término *Welfare State* es relativamente nuevo en el idioma inglés y, probablemente, hace veinticinco años todavía era desconocido en Gran Bretaña. Puesto que se trata de la traducción literal del término alemán *Wohlfahrtsstaat*, utilizado durante largo tiempo en Alemania para describir un proceso que inicialmente tuvo lugar en dicho país, es probable que el término inglés derive del germánico. Merece notarse que el término alemán, desde el comienzo, se empleó como variante del concepto de estado-policía (*Polizeistaat*). Los historiadores del siglo XIX fueron, al parecer, los primeros en utilizarla así para describir los aspectos más favorables del gobierno del siglo XVIII. La moderna concepción del Estado-benefactor fue objeto de total desarrollo, también por vez primera, a partir de 1870, por el academicismo germánico de los *Sozialpolitiker* o «socialistas de cátedra», y precisamente fue Bismarck el primero en llevarlo a la práctica.

Procesos similares en Inglaterra fueron preparados por fabianos y teóricos como Pigou y L. T. Hobhouse, y los aplicaron Lloyd George y Beveridge, quienes, al menos en sus comienzos, estaban fuertemente influidos por el ejemplo germánico. A la aceptación del término «Estado-providencia» —*Welfare State*— coadyuvó el hecho de que los principios teóricos que Pigou y su escuela habían divulgado se conocieran bajo los términos de *welfare economics*.

Cuando F. D. Roosevelt siguió los pasos de Bismarck y Lloyd George, el terreno norteamericano se encontraba, en forma similar, excelentemente preparado, y el uso hecho por el Tribunal Supremo, a partir de 1937, de la cláusula *general welfare* de la constitución, naturalmente condujo a la adopción del término *Welfare State* (Estado-providencia), ya en uso en todas partes. <<

[14] Cfr. e. g. HENRY SIDGWICK, *The Elements of Politics*, Londres 1891, cap. IV. <<

[15] Véase especialmente LIONEL ROBBINS, *The Theory of Economic Policy*, Londres 1952. <<

[16] Las afirmaciones anteriores son deliberada repetición, con pequeñas modificaciones, de las que hago en mi obra *The Road lo Serfdom*, Londres y Chicago 1944, cap. 11, donde la materia se trata con mayor extensión. <<

[17] A. H. HANSEN, «The Task of Promoting Economic Growth and Stability», National Planning Association, 26 de febrero de 1956. <<

[18] Cfr. J. S. MILL, *On Liberiy*, ed. R. B. McCallum, Oxford 1946, pp. 99-100: «Si las carreteras, los ferrocarriles, los bancos, las compañías de seguros, las grandes sociedades por acciones, las universidades y la caridad pública fueran dependencias del gobierno; si, por añadidura, las corporaciones municipales y los consejos locales, con todo lo que ahora abarcan, se convirtieran en departamentos de la administración central; si las personas empleadas en tales organismos fueran designadas y remuneradas por el gobierno y sus progresos en la vida quedaran subordinados al mismo gobierno, ni el máximo de libertad de prensa y de constitución popular que quepa imaginar harían de este o de cualquier otro país una nación libre, excepto en cuanto al nombre. Cuanto más eficiente y científica fuese la ordenación de la maquinaria administrativa, cuanto más ingeniosos los procedimientos puestos a contribución para reclutar los brazos y los cerebros al servicio de esta, mayor sería el mal». <<

[19] Cfr. T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1951, p. 59: «Por lo tanto, descubrimos que la legislación adquiere de manera creciente el carácter de declaración política que se espera implantar algún día». <<

[20] ROSCOE POUND, «The Rise of the Service State and its Consequences», en *The We/fare State and National We/fare*, ed. S. Glueck, Cambridge, Massachusetts, 1952, p. 220. <<

[21] P. WILES, «Property and Equality», en *The Unservile State*, ed. G. Watson, Londres 1957, p. 107. Cfr. también la declaración contenida en el folleto del Partido Conservador, *Rule of Law*, Londres 1955, p. 20 asimismo sustentada por el «Franks Committee» (*Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries*, Cmd. 218, Londres 1957, p. 60): «Sea cual fuere la validez teórica de este argumento, los que somos miembros del Parlamento no dudamos en afirmar que tiene poca relación con la realidad. El Parlamento ni tiene tiempo ni conocimiento suficientes para supervisar la actuación del ministro y pedirle cuentas de sus decisiones administrativas». <<

[22] Véase L. VON MISES, *Human Action*, Yale University Press, 1949, pp. 196 y ss. <<

[23] Cfr. LIONEL ROBBINS, *Economic Planning and International Order*, Londres 1937. <<

[24] Cfr. W. F. BERNS, «The Case against World Government», en *World Politics*, ed. por la American Foundation for Political Education, 3.ª ed., Chicago 1955. <<

[25] Cfr. GEORGE STIGLER, «The Tenable Range of Functions of Local Government», 1957, conferencia sin editar. <<

[26] Véase el enciclopédico tratamiento de estos problemas por mi amigo FRITZ MACHLUP en *The Political Economy of Monopoly*, Baltimore, Johns Hopkins Press. 1952. <<

[27] Véase principalmente J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York 1942, cap. VII. <<

[28] *The Road of Serfdom*, Londres 1944, cap. IV. <<

[29] Cfr. F. H. KNIGHT, «Conflicts of Values: Freedom and Justice», en *Goals of Economic Life*, ed. A. Dudley Ward, Nueva York 1953, p. 224: «La gente tiene ideas harto erróneas acerca del perjuicio que deriva del monopolio y de la posibilidad de remediarlo; asegurar que puede "eliminarse" es pura retórica irresponsable. No es posible trazar línea que separe el beneficio nece-

sario y legítimo de aquella otra ganancia de tipo monopolístico contra la que se pretende luchar. Cualquier médico o artista eminente disfruta de un monopolio y la propia ley los otorga intencionadamente con la finalidad de impulsar los descubrimientos y demás actividades creadoras. Finalmente, la mayoría de los monopolios operan como las patentes, etc., y hállanse contrapesados en buena parte por las pérdidas, siendo además transitorios. Por otra parte, las más perniciosas restricciones monopolísticas proceden de los asalariados y agricultores apoyados por el gobierno y respaldados por la opinión pública». Cfr. también la anterior declaración del mismo autor en «The Meaning of Freedom», *Ethics*, LII, 1940, p. 103: «Es necesario dejar bien sentado que la mentalidad popular exagera desmesuradamente el papel que desempeña el "monopolio" en la actividad de nuestros días, como también que una gran parte de las auténticas prácticas monopolísticas, y sobre todo las peores, tienen su origen en la acción estatal. En términos generales (y de modo singular en los Estados Unidos bajo el signo del *New Deal*), las medidas del poder público no solo facilitaron la creación de monopolios, sino que incluso los establecieron directamente, en lugar de procurar la instauración o el reforzamiento de las condiciones indispensables para el libre juego del mercado competitivo. La competencia actualmente significa tan solo que el individuo pueda "contratar" con cualquier persona y optar por aquellas que, en su opinión, son las mejores». <<

[1] H. C. SIMONS, «Hansen on Fiscal Policy», J. P. E., vol. L, 1942, reimpreso en *Economic Policy for a Free Society*, University of Chicago Press, 1948, p. 193. <<

[2] Inclusive los más «ortodoxos» economistas políticos, que invariablemente defendían la libertad de asociación. Véase particularmente el tema en J. R MCCULLOCH, *Treatise on the Circunstances which determine the Rate of Wages and the Conditions of the Working Classes*, Londres 1851, pp. 79-89, con su insistencia sobre la asociación *voluntaria*. Para una amplia exposición de la actitud liberal clásica en relación con los problemas legales, véase LUDWIG BAMBERGER, *Die Arbeiterfrage unter dem Gesichtspunkt des Vereinsrechtes*, Stuttgart 1873. <<

[3] Es característica la descripción de la postura «liberal» respecto a los sindicatos de C. W, MILLS, en *The New Men of Power*, Nueva York 1948, p. 21: «En muchas mentes liberales parece haber una voz oculta que susurra: "No criticaré a los sindicatos y a sus dirigentes; he aquí la línea que me trazo". Esto, a su juicio, les distingue de la mayoría del partido republicano y del ala derecha de los demócratas y les mantiene socialmente puros e inclinados hacia la izquierda». <<

[4] A. V. DICEY, introducción a la segunda edición de *Law and Opinion*, XLV-XLVI. Dicey continúa afirmando que la ley «convierte a un sindicato en un cuerpo privilegiado no sujeto a la ley ordinaria del país. Ningún parlamento inglés, con anterioridad, creó deliberadamente tal cuerpo privilegiado, y así se estimuló entre los trabajadores la aberración de que deben esforzarse por lograr no la igualdad, sino el privilegio». Cfr. también el comentario a la misma ley, treinta años más tarde, por J. A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York 1942, p. 321: «Es difícil comprender en la actualidad cómo semejante medida debe haber sorprendido a quienes todavía creían en un Estado y en un sistema legal centrado en la institu-

ción de la propiedad privada. La no aplicabilidad de la ley de conspiración a los piquetes de huelguistas pacíficos —lo que en definitiva equivalía a legalizar la actividad sindical, que implicaba la amenaza de fuerza, así como la exención de responsabilidad de los agentes sindicales por los daños y perjuicios causados, exención que prácticamente equivalía a declarar que los sindicatos no podían delinquir— fue una medida que confirió a las organizaciones sindicales parte de la autoridad estatal y les otorgaba una posición de privilegio que la extensión formal de la exención a las asociaciones patronales era incapaz de afectar». Todavía en fecha más reciente, el presidente del Tribunal Supremo del Norte de Irlanda (LORD MACDERMOT, *Protection from Power under English Law*, Londres 1957, p. 174) decía con respecto a la aludida ley: «En resumen, situó al sindicalismo en la misma posición privilegiada de que la Corona disputó hasta hace diez años, respecto a los actos injustos cometidos en su nombre». <<

[5] ROSCOE POUND, *Legal Immunities of Labour Unions*, American Enterprise Association, Washington 1957, p. 23, reimpreso en E. H. CHAMBERLAIN, P. D. BRADLEY, G. D. KELLY y R. POUND, *Labour Unions and Public Policy*, American Enterprise Association, Washington 1958. <<

[6] Véase el voto particular del magistrado JACKSON en *Hunt v. Crumboch*, 325, U. S., 831, 1944. <<

[7] L. VON MISES, *Die Gemeinwirtschaft*, 2.ª ed., Jena 1932, p. 447. <<

[8] Pocos de los liberales simpatizantes con los sindicatos se atreverían a expresar la obvia verdad declarada francamente por una valerosa mujer afiliada al movimiento laborista británico, en los siguientes términos: «De hecho, es consustancial a un sindicato el ser antisocial; sus miembros se disgustarían, con razón, si sus funcionarios y comités dejasen de anteponer sus intereses particulares a cualesquiera otros». <<

[9] En este capítulo, mejor que en ningún otro, convendrá aludir a un cuerpo de opinión que se está formando gradualmente en el seno de un creciente número de responsables estudiosos de estas materias; hombres que por su formación e intereses simpatizan tanto con los problemas que preocupan a los trabajadores como quienes, en otra época, fueron los adalides de los privilegios sindicales. Véase especialmente W. H. Hun, *The Theory of Collective Bargainning*, Londres 1930, y *Economists and the Public*, Londres 1936; H. C. SIMONS, «Some reflection on Syndicalism», *J. P. E.*, LII, 1944, reimpreso en *Economic Policy for a Free Society*, University of Chicago Press, 1948; J. T. DUNLOP, *Wage Determination under Trade Unions*, Nueva York 1944; *Economic Institute on Wage Determination and the Economics of Llberalism*, Cámara de Comercio de los Estados Unidos, Washington 1947 (especialmente la contribución de JACOB VINER y FIUTZ MACHLUP); LEO WOLMAN, *Industry-Wide Bargaining*, Foundation for Economic Education, Irvington-on-Hudson, Nueva York 1948; C. E. LINDBLOM, *Unions and Capitalism*, Yale University Press, 1949 (cfr. la crítica de este libro por A. DIRECTOR, *University of Chicago Law Review*, XVIII, 1950; por J. T. DUNLOP en *A. E. R.*, XL, 1950, y por ALBERT REES en *J. P. E.*, LVIII, 1950); *The Impact of the Union*, edición David MacCord Wright, Nueva York 1951 (especialmente las contribuciones de M. FRIEDMAN y G. HABERLER); FRITZ MACHLUP, *The Political Economy of Monopoly*, The Johns Hopkins Press, 1952; D. R. RICHBERG, *Labor Union Monopoly*, Chicago 1957; SYLVESTER PETRO, *The Labor Policy of the Free Society*, Nueva York 1957; E. H. CHAMBERLAIN, *The Economic Analysis of Labor Power*, 1958; P. D. BRADLEY, *Involuntary Participation in Unionism*, 1956, y G. D. REILLEY, *State Rights and the Law of Labour Relations*, 1955, estos tres últimos publicados por la American Enterprise Association, Washington 1958, y reimpresos, juntamente con el folleto de Roscoe Pound citado en la

nota 4, en el volumen ahí mencionado; B. C. ROBERTS, *Trade Unions in a Free Society*, Londres, Instituto of Economic Affairs, 1959, y JOHN DAVENPORT, «Labor Unions in the Free Society», *Fortune*, abril 1959, y «Labor and the Law», *ibíd*., mayo 1959. Acerca de la teoría general de los salarios y los límites del poder sindical, véase también J. R. HICKS, *The Theory of Wages*, Londres 1932; R. STRlGL, *Angewandte Lohntheorie*, Viena 1926; *The Theory of Wage Determination*, ed. J. T. Dunlop, Londres 1957. <<

[10] Véanse especialmente las obras de H. C. Simons y W. H. Hutt citadas en la nota precedente. Cualquiera que haya podido ser la validez limitada del viejo argumento relativo al «poder contractual compensatorio» ejercido por la creación de sindicatos, quedó destruido por el moderno desarrollo de la creciente magnitud y fin específico de las inversiones empresariales, de una parte, y por la creciente movilidad de la mano de obra (que hizo posible el uso del automóvil), por otra. <<

[11] Conviene subrayarlo, especialmente en contra de la argumentación de Lindblom en la obra citada en la nota 8. <<

[12] CHAMBERLAIN, *op. cit*., pp. 4 y 5, subraya con acierto que «no cabe duda que uno de los efectos de la política sindical… consiste en disminuir todavía más el ingreso real de los grupos que verdaderamente reciben menor retribución, incluyendo no solamente aquellos que perciben salarios bajos, sino también otros elementos de la sociedad tales como los trabajadores independientes y los pequeños empresarios». <<

[13] Cfr. MACHLUP en los dos estudios citados en nota 8 anterior. <<

[14] Un ejemplo ostensible de ello en tiempos recientes lo constituyen los sirvientes domésticos, sector notoriamente desorganizado cuyos salarios medios anuales (como señala M. FRIEDMAN en *The Impact of the Union*, p. 224) eran en los Estados Uni-

dos, en 1948, 2.72 veces más altos que en 1939, mientras que al final del mismo período los salarios de los obreros del acero, totalmente sindicados, solo incrementaron 1,98 veces el nivel inicial. <<

[15] Cfr. F. D. BRADLEY, *op. cit*. <<

[16] Cfr. S. P. SOBOTKA, «Union Influence on Wages: The Construction Industry». *J. P. E.*, LL, 1953. <<

[17] No es exagerado afirmar que los sindicatos han impedido en gran medida la experimentación y progresiva introducción de nuevos procedimientos que hubieran podido traducirse en mutuos beneficios para patronos y obreros. Por ejemplo, no es, en modo alguno, improbable que en algunas industrias conviniera a ambos ponerse de acuerdo sobre «salarios anuales» si los sindicatos permitieran a sus afiliados hacer un sacrificio en el importe de los salarios a cambio de un mayor grado de seguridad. <<

[18] Para ilustrar la naturaleza de muchas de las actuales controversias sobre salarios en los Estados Unidos: E. H. Chamberlain (ensayo citado en la nota 8 anterior, p. 41) utiliza un ejemplo que no soy capaz de mejorar: «Cabe tener una perspectiva de lo que el asunto entraña, imaginando una aplicación de las técnicas del mercado de salarios a algún otro campo. Si *A* negociase con *B* la venta de su casa y gozase de los privilegios de que disfruta un sindicato moderno, podría: 1) Conspirar con todos los restantes propietarios de casas para que no hiciesen ninguna oferta alternativa a *B*, utilizando para ello, si fuese necesario, la violencia o la amenaza de recurrir a la violencia. 2) Prohibir al mismo *B* beneficiarse de cualquier oferta alternativa. 3) Cercar la casa de *B*, cortándole todos los suministros alimenticios (salvo los que llegaran por correo). 4) Paralizar todo movimiento en la casa de *B*, de tal suerte que si, por ejemplo, *B* fuera un médico, no pudiese prestar sus servicios y ganarse la vida; y 5) Organizar el boicot de los negocios de *B*. Si fuese capaz de poner en juego to-

das esas posibilidades, tales privilegios fortalecerían, sin duda, la posición de *A*. Ahora bien, nadie los consideraría como parte del proceso de contratación… a menos que *A* fuera un sindicato obrero». <<

[19] Cfr. S. PETRO, *op. cit.*, etc., p. 51: los sindicatos pueden servir y de hecho sirven propósitos útiles, pero apenas han arañado la superficie de la utilidad potencial que para los obreros tienen. Si realmente se dedican a trabajar en provecho de los obreros, en lugar de hacerse acreedores a graves reproches —por apelar a la violencia y cometer graves abusos contra los mismos trabajadores—, tendrían muchas menos dificultades de las que actualmente encuentran a la hora de asociarlos y mantenerlos adscritos a los sindicatos. Tal como están las cosas, su insistencia sobre sindicación obligatoria equivale a admitir que los sindicatos no desempeñan muy bien sus funciones. <<

[20] Cfr. C. l. BARNARD, «Functions and Pathology of Status Systems in Formal Organizations», en *Industry and Society*, ed. W. F. Whyts, Nueva York 1946, reimpreso en la obra del autor *Organization and Management*, Harvard University Press, 1948. <<

[21] Cfr. SUMMER SLICHTER, *Trade Unions in a Free Society*, Cambridge, Massachusetts, 1947, p. 12, donde se argumenta que tales normas «introducen en la industria el equivalente de los derechos civiles y aumentan considerablemente el alcance de las actividades humanas que se hallan gobernadas por el régimen de derecho más bien que por la arbitrariedad o el capricho». Véase también A. W. GOULDNER, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, III, 1954, especialmente el análisis del «reinado de la norma». <<

[22] Véase particularmente FRANZ SÖHM, «Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb», *Ordo*, IV,

1951, y GOETZ BRIFS, *Zwichen Kapitalismus und Syndikalismus*, Berna 1953. <<

[23] Véanse los ensayos de J. Viner, G. Haberler, M. Friedman, y la obra de S. Petro citadas en la nota 8 anterior. <<

[24] Semejantes contratos que obligan a terceros son tan objetables en este campo como la imposición de convenios sobre mantenimiento de precios que afectan a terceros, en virtud de leyes de «competencia justa» (*fair trade laws*). <<

[25] Para que semejante legislación fuese coherente con nuestros principios, no debería ir más allá de declarar la invalidez de ciertos contratos, lo que es suficiente para eliminar cualquier pretexto de acción dirigida a obtenerlos. No debemos otorgar a los individuos —como parece sugerir el título de las «leyes relativas al derecho al trabajo»— opción a un empleo determinado o conferir incluso —como hacen algunas leyes en vigor en ciertos estados americanos— derecho a indemnización por habérseles negado determinado empleo si la negativa no es ilegal por otras razones. Las objeciones a tales preceptos son las mismas que las que se formulan contra las leyes sobre «prácticas justas en materia de empleo». <<

[26] Véase A. LENHOF, «The Problem of Compulsory Unionism in Europe», *American Journal of Comparative Law*, V. 1956. <<

[27] Véase S. PETRO, *op, cit.*, especialmente pp. 235 y ss. y 282. <<

[28] Véase lo que G. HABERLER y yo hemos publicado en *Problems of United States Economic Development*, ed. por Committee of Economic Development, I, Nueva York 1958. <<

[29] Cfr. ARTHUR J. BROWN, *The Great Inflation* 1939-1951, Londres 1955. <<

[30] Véase J. R. HICKS, «Economic Foundations of Wage Policy», *E. J.*, LXV, 1955, especialmente p. 391: «El sistema mone-

tario imperante en la época actual se ha hecho relativamente elástico, de tal suerte que puede acomodarse a los cambios en materia de salarios más bien que a la inversa. En lugar de que los salarios reales tengan que ajustarse por sí mismos al nivel de equilibrio, la política monetaria ajusta el nivel de equilibrio al salario monetario de tal suerte que corresponda al nivel real. Apenas si puede considerarse exagerado el decir que en lugar de tener un patrón-oro tenemos un patrón-obrero». Véase también un artículo del mismo autor titulado «The Instability of Wages», *The Three Banks Review*, septiembre 1956. <<

[31] Véase W. BEVERlDGE, *Full Employment in a Free Society*, Londres 1944; M. JOSEPH y N. KALDOR, *Economic Reconstruction after the War* (manuales publicados por la asociación de Ciudadanos), Londres, BÁRBARA WOOTTON, *The Social Foundations of Wage Policy*, Londres 1955; y sobre el presente estado del problema, D. T. JACK, «Is a wage Policy Desirable and Practicable?», *E. J.*, LXVII, 1957. Parece que algunos de los defensores de este proceso imaginan que la politica de salarios será dirigida por los «obreros», lo que presumiblemente significa por la acción conjunta de todos los sindicatos. Esto no parece una solución probable ni factible. Muchos grupos de trabajadores se opondrian inflexiblemente a la idea de qué sus salarios en particular fuesen determinados por mayoría de votos de todos los obreros, y, en efecto, un gobierno que permitiese tal arreglo transferiría todo el control de la política económica a las asociaciones obreras. <<

[32] Véase, por ejemplo, BÁRBARA WOOTTON, *Freedom under Planning*, Londres 1945, p. 101: «El continuo uso de términos tales como "justo" es, sin embargo, totalmente subjetivo. Ningún patrón ético comúnmente aceptado puede aplicarse. El pésimo árbitro a quien se encomienda el deber de actuar "justa e imparcialmente" ha de ejercitar tales virtudes en circunstancias en que carecen de significado, toda vez que no puede haber justi-

cia o imparcialidad salvo en términos de un código aceptado. Nadie es imparcial sin sujeción a reglas. Cabe actuar de árbitro en el juego de críquet, porque se rige por determinadas reglas, o en un *match* de boxeo, porque ciertos golpes, como los que se asestan por debajo del cinturón, están prohibidos. Por consiguiente, cuando, como ocurre en la determinación de salarios, no existen reglas ni códigos, la única interpretación posible de la imparcialidad es el conservadurismo». También KENNETH F. WALKER, *Industrial Relations in Australia*, Harvard University Press, 1956, p. 362: «Los tribunales industriales, en contraste con los tribunales ordinarios, están llamados a resolver cuestiones acerca de las cuales no solamente no existe ley definida, sino ni siquiera un baremo de equidad o justicia comúnmente aceptado». <<

[33] Véase S. PETRO, *op. cit.*, pp. 262 y ss., especialmente p. 264: «Demostraré en este capítulo que el imperio de la ley no existe en las relaciones laborales; que en dicho campo un hombre solo tiene derecho, en circunstancias excepcionales, a una audiencia ante los tribunales, no importa cuán ilegalmente haya sido perjudicado». Y en la p. 272: «El Congreso ha dado al NLRB (National Labor Relations Board) y a su consejo general poderes arbitrarios para denegar audiencias a una persona agraviada. El Congreso ha cerrado el acceso a los tribunales federales a personas agraviadas por actos u omisiones que las leyes federales prohíben. Sin embargo, el Congreso no pudo evitar que las personas ilegalmente perjudicadas trataran de hacer valer sus derechos ante los tribunales de los estados. Este golpe al ideal de que toda persona ha de tener acceso a los tribunales fue asestado por la Corte Suprema americana». <<

[34] El presidente del Congreso de las «Trade Unions» de Gran Bretaña, Mr. Charles Geddes, dijo en 1955 lo siguiente: «No creo que el movimiento sindical de Gran Bretaña pueda vivir mucho tiempo sobre la base de la coacción. ¿Debe la mayoría de

las personas pertenecer al sindicato o morir de hambre, les agrade o no nuestra política? No. Yo creo que el carnet de afiliado implica un honor conferido, pero no un compromiso conforme al cual cada persona tenga que hacer algo, le guste o no. Exigimos el derecho de excluir a ciertos individuos de nuestro sindicato, en caso necesario, y no podemos tenerlo sobre la base de afíliese o muera de hambre». <<

[1] 15 de marzo de 1958, p. 918. <<

[2] Cfr. la acertada declaración de A. Marshall a propósito de un sistema universal de pensiones ante la Royal Commission on the Aged Poor, 1893 (*Official Papers by Alfred Marshall*, ed. J. M. Keynes, Londres 1926, p. 244): «Mis objeciones se basan en que su efecto educacional, aunque verdadero, sería indirecto; que resultarían caras y que no llevarían consigo el germen de su propia desaparición. Temo que, una vez en vigor, tendiesen a hacerse perpetuas. Considero este problema de la pobreza como un mal pasajero en el progreso del hombre hacia el porvenir, y no me gustaría sentar las bases de una institución carente de los fundamentos de transitoriedad que la pobreza acusa». <<

[3] Cfr. EVEUNE M. BURNS, «Private and Social Insurance and the Problem of Social Security», reimpreso de *Canadian Welfare*, 1 de enero y 15 de marzo de 1953, en *Analysis of Ihe Social Security Syslem* (informe al comité de la comisión de procedimiento y recursos de la Cámara de Representantes, 83 congreso, primera sesión, Washington, Government Printing Office, núm. 38 458, 1954, p. 1495): «Ya no se trata de ofrecer a cada individuo la posibilidad de elegir la protección que concertará de acuerdo con las tarifas de primas producto del cálculo del actuario. A diferencia del asegurador privado, al gobierno no le limita el temor de la competencia y puede ofrecer con toda seguridad beneficios diferenciales por contribuciones uniformes o discriminar contra ciertos grupos de asegurados… El fin del seguro privado consiste en obtener beneficios procedentes de la venta de algo que ciertos individuos desean. El criterio esencial que gobierna cada decisión en lo que respecta a términos y condiciones lo constituyen las consecuencias de estos últimos sobre la continuada existencia de la compañía. Obviamente, para que la compañía continúe operando en un mundo competitivo, tiene que ofrecer servicios por los que, en opinión de la clientela, merece la pena pagar y, por lo tanto, debe regir sus negocios de tal

forma que las garantías ofrecidas se cumplan, llegado el momento de hacerlo… En materia de seguros sociales, el propósito es diferente…». Cfr., también del mismo autor, «Social Insurance in Evolution», *A. E.* R., XLV, suplemento, 1944; *Social Security and Public Policy*, Nueva York 1956, y W. HAGENBUCH, *Social Economics*, Cambridge University Press, 1958, p. 198. <<

[4] L. MERIAM y K. SCHLOTTERBECK, *The Cost and Financing of Social Security*, 1950, p. 8: «La adopción del término "seguro" por parte de los proponentes de la previsión social fue un feliz hallazgo del genio promotor. De esta forma la previsión aludida, capitalizando la buena voluntad del asegurador privado y mediante el establecimiento de fondos de reserva, se ha rodeado de un halo de seguridad financiera. De hecho, sin embargo, la solidez financiera de los seguros de vejez no descansa en el fondo de reserva para previsión social, sino en el poder federal para imponer contribuciones y lanzar empréstitos». <<

[5] Cfr., por ejemplo, las declaraciones del doctor A. J. Altmeyer, comisario norteamericano de seguridad social y en su día presidente del Social Securiry Board, en el documento citado en la nota 2 anterior, p. 1407: «No sugiero, por el momento, que la seguridad social se utilice primariamente como método de redistribución de rentas. El problema ha de atacarse de frente y con franqueza, implantando un sistema fiscal de escalas progresivas… Sin embargo, mi opinión es muy favorable a que tal tipo de imposición cubra una parte muy importante del coste de los beneficios de la seguridad social». Similarmente, M. P. LAROQUE, «From Social Insurance to Social Securiry Evolution in France», *InlemationalLabor Review*, junio 1948, p. 588: «El plan francés de seguridad social no apuntaba, en esencia, a otro objetivo que a introducir un poco más de justicia en la distribución de la renta nacional». G. WEISSER, «Soziale Sicherheit», *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, XX, 1956, p. 401: «Hay otro rasgo esencial del sistema de seguridad social muy interesante

desde el punto de vista de la cultura. Estos sistemas emplean *obligatoriamente* determinados porcentajes del Producto Nacional para cubrir unas determinadas necesidades que se consideran objetivas…». También A. MÜLLER-ARMACK, «Soziale Marktwirtschaft», *op. cit.*, p. 391: «El proceso de rentas de la economía de mercado proporciona a la política social un sólido fundamento para una desviación estatal de las rentas que corrige, bajo la forma de prestaciones asistenciales, pensiones, pagos por compensación de cargas, subsidios a la vivienda, subvenciones…, la distribución de la renta». <<

[6] Dentro del espacio que aquí podemos dedicar al tema, es imposible detallar hasta qué punto los ambiciosos objetivos de los sistemas gubernamentales de seguridad social hacen inevitable el otorgamiento de poderes extensivos y discrecionales a las autoridades. Algunos de estos problemas se perfilan claramente en el interesante intento hecho por A. D. WATSON, *The Principles which Should Govern the Structure and Provisions of a Scheme of Unemployment Insurance*, The Unemployment Insurance Commission, Ottawa 1948, para organizar un sistema de seguro privado. A propósito de esto. E. M. Burns. en el artículo citado en la nota anterior, p. 1747 comenta: «De esta forma, A. D. Watson, promotor de lo que probablemente cabe considerar como el esfuerzo más concienzudo y consecuente para llevar lo social al campo del seguro privado, declara: "La transgresión de principios aseguradores fundamentales conduce a lo disparatado y, una vez de lleno en ello, pudiera no existir la posibilidad de dar marcha atrás". Sin embargo, en el intento de establecer previsiones específicas para una ley de seguro contra el paro, incluso este autor se ve forzado a recurrir a principios que se mueven dentro de los términos de lo que es "razonable", "administrativamente factible" o "ligeramente equitativo". Tales palabras pueden interpretarse únicamente en relación con algún propósito fundamental, cierto clima específico social o un determinado juego de va-

lores sociales predominantes. Decidir lo que precisamente es razonable entraña, pues, un equilibrio de intereses y objetivos». Esta dificultad surge solo si se presume que un sistema de seguro privado debe proporcionar todo lo que otorga un sistema gubernamental de seguro social. Ello no significa que, con objetivos más limitados, el sistema de seguros basado en la competencia privada no continúe siendo preferible. <<

[7] Amplia ilustración de la medida en que esta errónea creencia ha guiado la política de los Estados Unidos viene dada por DILLARD STOKES, *Social Security-Fact and Fancy*, Chicago 1956. Similares ejemplos podrían darse a propósito de Gran Bretaña. <<

[8] Véase L. MERIAM y K. SCHLOTTERBECK, *op. cit.*, p. 9, donde se informa a propósito de la entonces última ley de seguridad social que se «aprobó por la Cámara de Representantes el 5 de octubre de 1949, bajo la vigencia de una norma que no permitía la presentación de enmiendas por parte de la Asamblea o por parte de la minoría integrante del Comité de Procedimientos y Recursos. Tal disposición, no sin mérito sustancial, tenía su justificación en que la ley era demasiado complicada y técnica para sufrir un minucioso desglose en enmiendas por parte de personas que no estuviesen familiarizadas con sus complejidades». <<

[9] Cfr. L. VON MISES, *Human Action*, Yale University Press, 1949, p. 613: «Cabe abogar por su implantación —el sistema de seguridad social— alegando que los asalariados carecen de suficiente formación y carácter para proveer espontáneamente a su propio futuro. Difícil, sin embargo, es replicar a quienes resaltan lo paradójico que resulta ordenar la cosa pública con arreglo a la voluntad de unos votantes que el propio legislador considera incapaces de gobernar sus personales intereses». ¿Cómo es posible investir del supremo poder político a gentes que precisan de fé-

rreo tutelaje para no malgastar sus rentas? ¿Es lógico que el pupilo designe a su tutor? <<

[10] Un luminoso ejemplo se dio en un campo afín, pocos años atrás, durante un *symposium* bajo el tema «The Impact of the Union», en el que tomaron parte algunos de los más distinguidos economistas de nuestro tiempo. Aunque tuvieron lugar agudísimas controversias sobre uno de nuestros más acuciantes problemas económicos, los «expertos en relaciones laborales» lo trataron con paternal condescendencia. <<

[11] Existe un ulterior efecto del imperio del técnico que merece una breve consideración. Todo proceso gobernado por la sucesiva decisión de los diferentes expertos que trabajan dentro de la misma organización es capaz de progresar porque encuentra menos controles reales de los que tendría que vencer en el mundo competitivo. Cuando el experto médico dice que se necesita esto o aquello o que esto o aquello «debe» hacerse, el experto en administración lo acepta como dato sobre el cual basa su decisión; y lo que, en consecuencia, se ha convertido en administrativamente necesario, se trueca similarmente en dato sobre el cual el jurisconsulto redacta la ley, y así sucesivamente. Ninguno de estos diferentes expertos se halla en situación de examinar el problema total y, por ende, de acuerdo con los resultados adicionales, desprecia algunos de los «se debe» de los restantes expertos. En el pasado, cuando las cosas eran más simples y la regla consistía en que «el experto estuviese en el asunto pero no a la cabeza del mismo», la postura rectora constituía tarea de la cabeza política del departamento administrativo afectado. La complejidad de las medidas modernas hace que la jerarquía del aludido sector carezca casi de poder vis o vis del conjunto de expertos con que se enfrenta. En definitiva, las medidas resultantes no constituyen realmente el producto de una coordinación y mutuo ajuste de decisiones, sino la consecuencia de una adición donde toda decisión hace inevitable la siguiente, aunque esto no hubie-

ra sido previsto por los que dieron el primer paso; un proceso en el que nadie tiene poder para dar el «¡alto!». Las medidas resultantes no se apoyan en una división del trabajo por la que cada eslabón queda en libertad para basar o no su decisión en lo que otro determinado servicio le ofrece. El esquema único al que se llega carece de alternativa: viene determinado por las necesidades internas del proceso señalado, el cual poco tiene que ver con una comprensión total por parte de cualquiera de las personas que intervienen.

Pocas dudas caben de que, tratándose de problemas de tanta magnitud como, por ejemplo, la prestación de servicios médicos a toda la nación, la organización única no constituye el método más eficiente para utilizar la totalidad del conocimiento disponible y menos aún para conducir a un rápido desarrollo y divulgación de los nuevos conocimientos. Como en muchos otros campos, la misma complejidad de la tarea requiere una técnica de coordinación que no se apoya en el consciente dominio y control de las partes por una autoridad directora, sino que está guiada por un mecanismo impersonal. <<

[12] J. SCHREIEGG, *Die Versicherung als geistige Schöpfung des Wirtschaftslebens*, Leipzig y Berlín 1934, pp. 59-60. <<

[13] Sobre el desarrollo del sistema de pensiones privadas en Gran Bretaña, véase especialmente *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provisions for Old Age*, Londres Stationary Office, 9333, 1954, y el resumen de su análisis en A. SELDON, *Pensions in a Free Society*, Londres (Institute of Economic Affairs), 1957, p. 4, donde se afirma que «en 1936, alrededor de 1 800 000 personas pertenecientes a la industria y al comercio estaban cubiertas. En 1951 estaban cubiertas alrededor de 6 300 000 personas, de las cuales 3 900 000 pertenecían a empleos privados y 2 400 000 a empleos públicos. En 1954, el total se había elevado a 7 100 000 personas. En junio de 1957 ascendía a cerca de 8 500 000, con inclusión de alrededor de 5 500 000

personas de la industria privada». El proceso de desarrollo norteamericano en este sector resulta todavía más sorprendente, si bien en este caso el hecho más significativo radica en el rápido crecimiento de nuevos tipos de seguros médicos o sanitarios. Véase C. C. NASH, «The Contribution of Life Insurance to Social Security in the United States», *International Labour Review*, julio de 1955. <<

[14] Desgraciadamente, en el idioma inglés no existen equivalentes aceptables de la terminología alemana que describe esta etapa: *Fürsorge, Versicherung* y *Versorgung*. Véase H. ACHINGER, *Soziale Sicherheit*, Stuttgart 1953, p. 35; y cfr., del mismo autor, su contribución al volumen colectivo *Neuordnung der sozia/en Leistungen*, Colonia 1955; y véase K. H. HANSMAYER, *Der Weg zum Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt 1957. <<

[15] Para numerosos ejemplos de esto, véase D. STOKES, *op. cit*. <<

[16] Cfr. los pasajes citados en la nota 4 anterior, y véase A. T. PEACOCK, *Income Redistribution and Social Policy*, Londres 1954, donde se explica la medida en que este objetivo ha sido logrado en varios países. <<

[17] En la escala internacional, aparte de lo mucho que se encuentra en publicaciones de la «International Labor Organization», véase el extenso volumen *Freedom and Welfare: Social Patterns in the Northern Countries of Europe*, ed. por G. R. Nelson y patrocinado por los Ministerios de Asuntos Sociales de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, 1953 (no indica el lugar de publicación), que constituye un ejemplo evidente de esta clase de propaganda sobre cuya financiación sería interesante investigar. <<

[18] *Bank for International Settlements, 24th Annual Report*, Basilea 1954, p. 46. <<

[19] Véase P. LAROQUE, *International Labor Review*, junio 1948, y G. ROTTIER en el volumen citado en la nota 15 anterior, p. 98. <<

[20] G. WEISSER, *Handworterbuch der Sozialwissenschaften*, IX, p. 407. Los correspondientes porcentajes de renta nacional dedicados hasta la mitad del siglo en los principales cinco países de habla inglesa vienen dados por E. M. BURNS, *Social Security and Public Policy*, p. 5, como sigue: Australia, 7,3; Canadá, 7,99; Reino Unido, 11,87; Nueva Zelanda, 13,18, y Estados Unidos, 5,53. Cifras recientes de países europeos, facilitadas en «Free Trade and Social Security», *Planning*, núm. 412, 1957, son las siguientes: Alemania, 20; Francia, 16,5; Austria, 15,8; Italia, 11,3; Reino Unido, 11, y Suiza, 10. <<

[21] En Bélgica, según tengo entendido, los propios trabajadores y patronos pusieron punto final a este proceso de desarrollo, tras haber subido la carga del 25 al 41 por 100 de los salarios en los últimos doce años. Véase W. RÖPKE, *Jemeits van Angebot und Nachfrage*, Erlenbach-Zurich 1958, p. 295 (trad. esp.: *Más allá de la oferta y de la demanda*, Unión Editorial, S. A., Madrid 1978). <<

[22] Véase A. T. PEACOCK, *The Economic of National Insurance*, Londres 1952. <<

[23] Cfr. D. STOKES, *op. cit.*, pp. 89 y ss. <<

[24] Véase HENRY D. ALLEN, «The Proper Federal Function in Security for the Aged», *American Social Security*, X, 1953, p. 50. <<

[25] Véase, por ejemplo, en *The Wall Street Journal* del 2 de enero de 1958, la columna titulada «Social Security. With Elections Near, Chances Grow for New Increase in Benefits. Congress May Hike Monthly Check 5% or 10%, etc.». La predicción demostró ser correcta. <<

[26] *National Superannuation: Labour's Policy for Security in Old Age*, publicado por el Partido Laborista, Londres 1957, p. 30. <<

[27] *Ibíd.*, pp. 104 y 106. <<

[28] La expresión más característica de este punto de vista se encuentra en el «Beveridge Repon» (*Social Insurance and Allied Services*, informe de Sir William Beveridge, H. M. Stationary Office, 6040, 1942, secciones 426-439), donde se propone que la organización sanitaria nacional «asegure que cada ciudadano obtenga la clase de tratamiento médico que requiera, en la forma en que dicho ciudadano solicite, bien sea domiciliario o institucional, general, de especialista o de consulta», y que la mencionada organización constituya «un servicio médico que proporcione tratamiento completo, preventivo y curativo de cualquier clase a todos los ciudadanos sin excepción, sin límite de remuneración y sin ninguna barrera económica que demore recurrír a él». Debe mencionarse que el coste anual del servicio propuesto, según estimaciones del informe «Beveridge», se elevaba a 170 millones de libras esterlinas, y que ahora sobrepasa los 450 millones. Véase B. ABEL-SMITH y R. M. TITMUS, *The Cost of the Nacional Health Service in England and Wales*, Cambridge University Press, 1956, y *Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the Nacional Heallh Service* («Guillebaud Report»), H. M. Stationary Office, 9663, 1956. Cfr. también C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, Londres 1956, pp. 120 y 135. <<

[29] Cfr. F. ROBERTS, *The Cost of Heallh*, Londres 1952, y W. BOSCH, *Patient, Arzt, Kase*, Heidelberg 1954. Véase también L. VON MISES, *Socialism*, nueva edición, Yale University Press, 1951, pp. 476 y ss., y las primeras obras alemanas que allí se citan. <<

[30] Véase F. ROBERTS, *op. cit.*, p. 129. Cfr. también J. JEWKES, «The Economist and Economic Change» en *Economics and Public Policy*, Washington D. C. 1955, p. 96: «El interrogante económico de mayor trascendencia [que debió formularse en relación con el British National Health Service] es el siguiente: ¿qué ocurrirá con un servicio cuya demanda a base de su gratui-

dad es prácticamente infinita, si no se toman medidas para incrementar la oferta de servicios, si la curva de costes aumenta rápidamente, si a cada ciudadano la ley le garantiza la mejor atención y cuidado posibles y si no existe un indispensable método de racionamiento? No recuerdo ningún economista británico que se plantease esas cuestiones antes de la implantación del mencionado servicio. Después de su puesta en práctica han sido los médicos principalmente, y no los economistas, quienes han suscitado tales cuestiones». <<

[31] Cfr. F. ROBERTS, *op. cit.*, p. 116: «Nuestro análisis ha hecho evidente que la medicina, uncida al mismo carro que la ciencia, progresa a velocidad acelerada; que se nutre y a su vez es alimentada por la ambición profesional y el interés comercial; que el proceso se acentúa con los éxitos registrados en orden a la prolongación de la vida cuando, más bien que aplicar tratamientos específicamente curativos, se someten a una constante vigilancia médica; y que la elevación del nivel de vida y la emoción y el sentimiento que ineludiblemente provoca la contemplación de la enfermedad, constituyen factores que colaboran en el progreso de la medicina». <<

[32] F. ROBERTS, *op. cit.*, p. 136: «Un hombre de ochenta años que sufre la fractura de la cadera requiere inmediata admisión en una clínica y, una vez que la logra, permanece allí durante largo tiempo. Por otra parte, la persona que podría curarse mediante una breve estancia o que padece un menos grave defecto físico que disminuye su capacidad de trabajo, tiene que esperar largo tiempo». El doctor Roberts añade: «Esta consideración económica del arte de curar pudiera parecer cruel. El reproche, ciertamente, estaría justificado si nuestro objetivo fuera el bienestar del Estado considerado como una entidad sobrehumana, y apenas es necesario aclarar que el médico no se preocupa del valor económico de sus pacientes. Nuestro objetivo, sin embargo, estriba en la consecución del bienestar de los miembros del Esta-

do, y, puesto que los recursos son insuficientes para tratar a todos nuestros enfermos con la eficiencia que el progreso de la ciencia haría posible bajo condiciones más óptimas, estamos obligados a alcanzar un justo equilibrio entre los beneficios directos del individuo a corto término y los beneficios que se derivan para ese mismo individuo a largo plazo». <<

[33] Véase MARIK G. FIELD, *Doctor and Patient in Soviet Russia*, Harvard University Press, 1957. <<

[34] Cfr. E. M. BURNS, «Social Insurance in Evolution», *A. E. R*, XLV, 1944. <<

[35] J. R. HICKS: «The Pursuit of Economic Freedom», en *What We Defend*, ed. E. F. Jakob, Oxford University Press, 1942, p. 105, uno de los más concienzudos estudiosos británicos en la materia, señaló tiempo atrás lo siguiente: «El que tengamos cifras de paro tan altas… es consecuencia directa de nuestra política social progresista. Nuestras estadísticas de paro están en estrecha relación con la administración de los beneficios de los desocupados y el derecho a gozar de tales beneficios que se concede muy generosamente». <<

[36] Véase COLIN CLARK, *Welfare and Taxation*, Oxford 1954, p. 25. <<

[37] Cfr. BÁRBARA WOOTTON, «The Labor Party and the Social Services», *Political Quarterly*, XXIV, 1953, p. 65: «La futura estructuración de los servicios sociales implica decidir de modo preciso cuál sera el objetivo que se persigue al prestarlos. ¿Se aspira, de modo especial, a que contribuyan a implantar la igualdad social? ¿O más bien tales servicios forman parte de aquel programa mínimo de ámbito nacional elaborado por los Webbs en sus trabajos iniciales y que tendía a asegurar que nadie muera de hambre o le falte asistencia médica o carezca de una educación elemental? Según sean las respuestas a tales interrogantes,

regirán unos u otros principios cuando se trata de organizar el futuro de nuestros servicios sociales». <<

[38] Puede tener utilidad recordar en este punto la doctrina clásica en la materia que examinamos, tal como fue expresada por EDMUND BURKE en *Thoughts and Details on Scarcity, Works*, VII, pp. 390-91: «Siempre que la gente carece de oportunidad para reclamar algo apoyándose en principios o normas de derecho común, sortea hábilmente a las autoridades en cuestión y acude directamente a formular sus pretensiones ante los poderes encargados de dispensar la gracia o la asistencia social».

Muchos de los mejores estudios críticos que conozco de estas tendencias se encuentran en un ensayo cuyo autor es W. HAGENBUCH, «The Rationale of the Social Services», *LLoyds. B. R.*, julio 1953 (en parte reproducido en el epílogo de la obra del mismo autor *Social Economics*, Cambridge University Press, 1958). Hagenbuch arguye (pp. 9-12) que «sin darnos cuenta nos deslizamos hacia un sistema en el que todos dependen permanentemente del Estado para ciertas necesidades básicas, incrementándose, a la vez, de modo inevitable, tal dependencia. No es ya que los servicios sociales dejan de autofjnanciarse, sino que se autopropagan… No cabe la menor duda de que existen profundas diferencias entre un sistema que proporciona, ocasional y temporalmente, a unos pocos seres desgraciados una ayuda que les permite sobreponerse a un infortunio y aquel otro sistema que decididamente aspira a canalizar, de modo permanente, una gran porción de los ingresos de cada individuo a través del Estado. La ausencia de correlación entre lo que el individuo pone y lo que el individuo toma; la situación política que se crea en cuanto es objeto de discusión cualquier especie de desigualdad en la distribución de las rentas, y el extremado paternalismo que a todo se aplica anuncia la rápida desaparición de esa escasa porción de la renta nacional, que no circula a través del lago común de los servicios sociales, y la aparición, en cambio, de una ten-

dencia hacia el completo control de todas las rentas… Por lo tanto, cabe anunciar el conflicto político, que a largo plazo ha de plantearse como sigue: por una parte, podemos apuntar a un sistema de servicios sociales que acabe con la pobreza haciendo pobres a todas las gentes (o ricas, según el criterio de cada crítico), otorgando beneficios de tipo universal y socializando la renta nacional. Por otra parte, cabe aspirar a un sistema de previsión social que haga desaparecer a los necesitados mediante elevar a aquellos que se encuentran por debajo del nivel de pobreza, concediendo subsidios tan solo a grupos de gentes necesitadas, sobre la base de la prueba de recursos en las categorías aseguradas y teniendo presente que llegará un día en que tales servicios ya no serán necesarios porque incluso el nivel de vida de los grupos con rentas más bajas se hallará por encima del nivel de pobreza». Véase también, del mismo autor, «The Welfare State and its Financies», *Lloyds B.* R., julio 1956; H. WILLGERODT, «Die Krisis der sozialen Sicherheit und das Lohn. problem», *Ordo*, VII, 1955; H. ACHINGER, *Sociale Sicherheit*, Stuttgart 1934, y RÖPKE, *Jenseits van Angebot und Nachfrage*, Erlenbach, Zurich 1958, cap. IV (edición española: *Más allá de la oferta y la demanda*, Unión Editorial, S. A., Madrid 1978). <<

[39] Cfr. el ensayo de E. M. BURNS citado en la nota 2 anterior, especialmente p. 1478. <<

[40] P. WILES, «Property and Equity», en *The Unservite State*, ed. G. Waston, Londres 1957, p. 100. Cfr. también E. DODDS, «Liberty and Welfare», *ibíd.*, especialmente p. 20: «Se ha hecho evidente que el monopolio estatal en materia de bienestar social tiene, ciertamente, consecuencias antiliberales, y nuestra convicción estriba en que llegará un tiempo en que se provea no solo al logro de ese bienestar, sino a una serie de variados y competitivos tipos de ventura». <<

[41] En contra de las propuestas de reforma de D. Scokes, obra citada, que conducirían a un repudio de las obligaciones ya con-

traídas, debe decirse que, por muy grande que sea la tentación de «dejar el camino limpio» y por muy grande que parezca la carga ya asumida, el iniciar de nuevo un intento de buscar soluciones más razonables se me antoja fatal. <<

[42] Esta frase fue utilizada por Mr. Joseph Wood Krutch en una conversación privada. <<

[1] La cita está tomada de F. GUICCIARDINI, «La decima scalata», *Opere Inedite*, ed. P. y L. Guicciardini, Florencia 1867, X, p. 377. Las circunstancias en que fue formulado el aserto y el interesante estudio que del sistema tributario a escala progresiva se llevó a cabo en el siglo XVI, de donde la cita procede, merecen una breve alusión.

La República de Florencia, que durante doscientos años había vivido en un régimen de libertad bajo el imperio de la ley, como no se conocía desde la antigua Atenas y Roma, quedó sometida en el siglo XV al dominio de la familia Médicis, que, apoyándose en las masas, instauró un despotismo creciente. Uno de los instrumentos de que se sirvieron para afirmar su poder consistió en implantar un sistema fiscal de carácter progresivo, en la forma que describe GUICCIARDINI («Del Regimento di Firenze», *Opere Inedite*, n, p. 40): «Es bien conocida la manera cómo la nobleza y los ricos fueron oprimidos por Cosme y, andando el tiempo, por los impuestos. La causa de tal estado de cosas, aunque los Médicis nunca lo admitieran, radicaba en que el mecanismo tributario les facilitaba los medios de aniquilar por procedimientos aparentemente legales a cualquiera al disponer de omnímodo poder para hundir y golpear arbitrariamente según su capricho». Cuando en cierto momento del siglo siguiente se abogó de nuevo por la tributación progresiva, Guicciardini escribió (la fecha de 1588, sugerida por K. T. EHEBERG, «Finanzwissenschaft», *Handworterbuch der Staatswissenscharften*, 3.ª ed., IV; 1909, es mera conjetura) dos brillantes alegatos sobre el sistema fiscal progresivo, uno en su defensa y el segundo, que evidentemente encarna su opinión, combatiéndolo. Dichos alegatos quedaron manuscritos hasta que en el siglo XIX se publicaron. Fundamentalmente afirma el autor (*op. cit.*, X, p. 368) que «la igualdad a que debemos aspirar implica que ningún ciudadano ha de tener poder para oprimir a otro; que todos han de quedar sometidos a las leyes y a las autoridades, y que el voto de cualquier miembro

que forma parte del Consejo ha de tener idéntico valor que el de los restantes. Este es el significado de la igualdad bajo la égida de la libertad, pero no que todos somos iguales en cualquier aspecto». Más adelante arguye (*ibíd*., p. 372): «La libertad se desvanece tan pronto como una parte de la comunidad es oprimida y maltratada por el resto; tal situación es contraria al objetivo que la libertad que ansiamos persigue; la meta señalada se cifra en que todo ciudadano disponga de medios suficientes para ver protegido su propio estado y condición». Los partidarios de la tributación progresiva son, en opinión del autor (*Ibíd*.), «suscitatori del popolo, dissipatori della liberta e de buoni governi delle republiche». El peligro principal que Guicciardini destaca en el pasaje que encabeza el capítulo dice así en su texto original: «Ma e la natura delle cose, che i principü cominciano piccoli, ma se l'uomo non avvertisce, moltiplicano presto e scorrono in luogo che poi nessuno e a tempo a provedersi». Cfr. sobre esta materia G. RICCA-SALERNO, *Storia delle Dottrine Finandarie in Italia*, Palermo 1896, pp. 73-76, y M. GRABEIN, «Beiträge zur Geschichte der Lehre von der Steuerprogression», *Finanzarchiv*, XII, 1895, pp. 481-496. <<

[2] Hace una década, los economistas que por razones de principio se oponían a la tributación progresiva eran muy pocos, y entre ellos deben mencionarse especialmente a L. VON MISES (véase, por ejemplo, *Human Action*, Yale University Press, 1949, pp. 803 y ss.), y H. L. Lun, *Guideposts to a Free Economy*, Nueva York 1945, cap. XI. El primero de los pertenecientes a la generación más joven que señaló sus peligros parece haber sido D. M. WRIGHT, *Democracy and Progress*, Nueva York 1948, pp. 94-103. La general reapertura de la polémica se debe principalmente al meticuloso estudio de W. J. *BWM* Y HARRY KALVEN, Jr., «The Uneasy Case for Progressive Taxation», primeramente publicado en *University of Chicago Law Review*, XIX, 1952, y editado separadamente por University of Chicago Press,

1953. Dos análisis más del problema debatido, que precedieron a las conclusiones por mí sentadas, son «Die Ungerechtigkeit der Steuerprogression», *Schweizer Monatshefte*, XXXII, 1952, y «Progressive Taxation Reconsidered», en *On Freedom and Free Enterprise: Essays in Honor of Ludwig von Mises*, ed. M. Sennholz, Princeton 1956. Parte sustancial del último ha sido incorporada al presente capítulo. Una reciente e instructiva historia de la imposición progresiva en Gran Bretaña, aunque no crítica, es la de F. SHEHAB, *Progressive Taxation*, Oxford 1953. <<

[3] La nota marginal de Turgot, «Il faut exécuter l'auteur, et non le projet», procede de F. GENTZ, «Über die Hülfsquellen der französischen Regierung», *Historisches Journal*, III, 1799, p. 138. El propio Gentz comenta a propósito de la imposición progresiva: «Todo gravamen que se fundamente en cualquier principio que no sea el de la progresión (geométrica) de las rentas o del capital, es decir, que no parta de una imposición progresiva, no tiene mejor prensa que un atraco callejero» (Gentz, desde luego, utiliza aquí «progresión» con respecto al nivel absoluto de imposición y no con respecto al proporcional). <<

[4] J. R. MCCULLOCH, «On the Complaints and Proposals Regarding Taxation», *Edinburgh Review*, CXV, 1833, p. 164. Este precoz artículo fue incorporado en buena parte a la más conocida y amplia versión del mismo autor, *Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding System*, Londres 1845, p. 142. <<

[5] Véase K. MARX, *Selected Works*, ed. V. Adoratskii, Londres, I, p. 227. Como L. VON MISES ha señalado (*Planning for Freedom*, South Holland, Illinois, 1952, p. 96), la frase «ser necesarias incursiones más violentas en el viejo orden social» no aparece en la versión original del *Manifiesto Comunista*, sino que fue insertada por Friedrich Engels en la traducción inglesa de 1888. <<

[6] A. THIERS, *De la propriété*, París 1848, p. 319: «La proportionalité est un principe, mais la progression n'est qu'un odieux arbitraire». <<

[7] J. S. MILL, *Principles*, l.ª ed., 1848, 11, p. 353. <<

[8] El análisis crítico más actual de la tesis que propugna los sistemas tributarios de tipo progresivo lo han realizado F. D. FAGAN, «Recent and Contemporary Theories of Progressive Taxation», J. *P. E.*, XLVI, 1938, Y E. ALLIX, «Die Theorie der Progressive Steuer», *Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart*, IV, Viena 1928. <<

[9] Recuerdo que mi maestro F. von Wieser, uno de los pioneros del moderno análisis de la utilidad marginal y padre de la expresión «utilidad marginal» (*Grenznutzen*), consideraba que uno de sus principales logros era haber proporcionado una base científica para establecer un sistema tributario justo. El autor que en relación con ello ejerció la máxima influencia en el mundo de habla inglesa fue F. Y. Edgeworth; véase su *Papers Relating to Political Economy*, Londres 1925, 11, especialmente pp. 234-270. <<

[10] En 1921, Sir Josiah Stamp (más tarde Lord Stamp) pudo afirmar (*The Fundamental Principles of Taxation*, Londres 1921, p. 40) que «la imposición progresiva no quedó asentada sobre una base firme hasta que el aspecto sociológico de la teoría marginal no alcanzó su pleno desarrollo». Y, más recientemente, T. BARNA, *Redistribution of Incomes through Public Finance*, Oxford University Press, 1945, p. 5, todavía pudo argumentar que «dada determinada cifra de renta nacional, es posible incrementar el bienestar general mediante la distribución igualitaria de la renta. Este argumento se fundamenta, por una parte, en la ley de disminución de la utilidad marginal de la renta y, por otra, en la presunción (basada en postulados de política democrática, más bien que en postulados económicos) de que las personas con idéntica renta poseen la misma capacidad de disfrute. Por añadi-

dura, la doctrina económica generalmente aceptada niega que exista virtud en la frugalidad (tan facilitada por la existencia de grandes rentas) *mientras exista desocupación*, y, de esta forma, la principal justificación tradicional de la desigualdad de rentas y patrimonios cae por los suelos». <<

[11] Es probable que esta conclusión se considere firme a pesar de quienes objetan que la mayoría de nosotros tenemos puntos de vista individuales definidos sobre si determinada necesidad de una persona es mayor o menor que cierta necesidad de otra. El hecho de que tengamos una opinión a propósito de ello no implica en absoluto que exista base objetiva para decidir quién tiene razón cuando los individuos mantienen distintos puntos de vista sobre la relativa importancia de las diferentes necesidades. Tampoco existe evidencia de que tales opiniones hayan de coincidir. <<

[12] *Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Verordnung vom 16. Dezember 1890 einberufenen beiden Häuser des Landtages: Haus der Abgeordneten*, 1898-99, 11, p. 907: «Se traicionan los principios políticos de la igualdad cuando pasamos al problema de los impuestos progresivos. Incluso la democracia absoluta reniega de sus principios e ignora a cientos de miles de votos, cuando se trata de atacar más duramente a los ricos». <<

[13] Véase especialmente H. C. SIMONS, *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press, 1938, pp. 17 y ss. Cfr. también A. T. PEACOCK, «Welfare in the Liberal State». *The Unservile State*, ed. G. Watson. Londres 1957, p. 117: «El apoyo que cienos liberales prestan a medidas tales como la imposición progresiva no descansa en la creencia utilitaria de que una libra esterlina extra es más "valiosa" o proporciona "mayor utilidad" a un hombre pobre que a un hombre rico. Descansa en una positiva repugnancia hacia las grandes desigualdades de rentas y patrimonios». <<

[14] *Facing the Issue of Income Tax Discrimination*, Taxation Committee of the National Association of Manufacturers, ed. corregida y aumentada, Nueva York 1956, p. 14. <<

[15] D. G. HUTTON, «The Dynamics of Progress», en *The Unservile State*, pp. 184-85. Hoy esto parece reconocerse incluso en los círculos del Partido Laborista; véase, por ejemplo, C. A. R. CROSLAND, *The Future of Socialism*, Londres 1956, p. 190. <<

[16] Cfr. G. FINDLAY SHIRRAS y L. ROSTAS, *The Burden of British Taxation*, Cambridge University Press, 1943, p. 56. Los principales resultados de esta investigación se incluyen en el siguiente cuadro:

Renta (£)	**Tanto por ciento que absorbe la imposición fiscal**	**Renta (£)**	**Tanto por ciento que absorbe la imposición fiscal**
100	18	1000	19
150	16	2000	24
200	15	2500	25
250	14	5000	33
300	12	10000	41
350	11	20000	50
500	14	50000	58

Véase también los primeros comentarios en *Report of the Committee on National Debt and Taxation*, H. M. Stationary Office, 2800, 1927; y para los Estados Unidos, G. COLM y H. TARASOV, *Who Pays the Taxes?*, monografía núm. 3 publicada por Temporary National Economic Committee U. S. Government Printing Office, Washington 1941, y H. ADLER, «The Fiscal System. The Distribution of Income and Public Welfare», en *Fiscal Policies and the American Economy*, ed. K. E. Poole, Nueva York 1951; para Francia, H. BROCHIER, *Finances Publiques et Redistribution des Revenus*, París 1950, y para conclusiones similares, anteriores en el tiempo, concernientes a Prusia, véase F. J.

NEUMANN, *Die personlichen Steuern vom Einkommen*, Tubinga 1896. <<

[17] A. M. CARITER, *The Redistribution of Income in Postwar Britain*, Yale University Press, 1955; véase también *Income Redistribution and Social Policy*, ed. A. T. Peacock, Londres 1954, y R. A. MUSGRAVE, J. J. CARROL, L. D. COOKE y L. FRANE, «Distribution of Tax Payments by Income Groups; A Case Study for 1948», *National Tax Journal*, IV, 1951. <<

[18] De todos estos pronósticos pesimistas, el más conocido es el de W. E. H. LECKY, *Democracy and Liberty*, nueva ed., Nueva York 1899, 1, p. 347: «La imposición altamente progresiva da paso franco al máximo peligro para la democracia, pues origina una situación en la que una clase impone a otra cargas que aquella no soporta e impele al Estado a lanzar a vastos y extravagantes programas, suponiendo que el coste total podrá descargarse sobre las espaldas de la otra». <<

[19] *Royal Commission on the Taxation of Profits and Income*, Second Report, L. H. M. Stationary üffice, 9105, epíg. 142. <<

[20] El magistrado White, en *Knowlton v. Moore*, 178, U. S., 41, 1900, citado por Blum y Kalven, como se indica en la nota 1 precedente. <<

[21] E. R. A. SELIGMAN, *Progressive Taxation in Theory and Practice*, 2.ª ed., Amer. Econo. Asso., 1908, p. 298. <<

[22] Véase el *Report* citado en la nota 18, epíg. 150. <<

[23] J. R. McCulloch, en el artículo citado en la nota 3 precedente, p. 162, y también en *Treatise on Taxation*, etc., p. 141. Posteriormente, la frase fue utilizada a menudo y aparece en F. A. WALKER, *Political Economy*, 2.ª ed., Nueva York, 1887, p. 491. <<

[24] Véase la detallada discusión en *Final Report of the Royal Commission on Taxation of Profits and Income*, Londres, H. M. Srarionary Office, 9474, epíg. 186-207, y especialmente el epíg. 186:

«Es inherente a la imposición progresiva que las exacciones incidan de manera diferente en las rentas regulares como en las que no lo son». <<

[25] Merece destacarse que los autores que más insistieron en el alegado «agotamiento de las oportunidades de inversión» piden ahora «que se refuerce la progresividad efectiva del impuesto sobre la renta», recalcando que «el problema más importante con que se enfrentan los políticos americanos hoy en día es la cuestión de la progresividad del impuesto sobre la renta», y argumentando seriamente que «nos hallamos ante una situación en la que el *dólar marginal impositivo* puede claramente producir mayor utilidad social que el *dólar marginal gastado por el individuo*» (A. H. HANSEN, *The Task of Promoting Economic Growth and Stabilit* y, comunicación al National Planning Association, 20 de febrero de 1956). <<

[26] Esto parece haber conmovido incluso a un autor tan firmemente convencido de la justicia de la imposición progresiva, que quiso aplicarla a escala internacional; véase J. E. MEADE, *Planning and the Price Mechanism*, Londres 1948, p. 40: «De esta forma, un buen escritor que en concepto de impuestos abona 19 chelines 6 peniques por cada libra esterlina (es decir, un 97,5 por 100), debe ganar 200 libras a fin de disponer del dinero suficiente para destinar cinco libras al servicio doméstico. Tal situación puede muy bien impulsarle a hacer por sí mismo el trabajo casero en vez de dedicar su tiempo a escribir. Unicamente si el trabajo de dicho autor, al escribir, es cuarenta veces más productivo que el trabajo casero, le compensará seguir escribiendo». <<

[27] W. A. LEWIS, *The Principles of Economic Planning*, Londres 1949, p. 30; parece que el argumento fue utilizado primeramente por L. T. HOBHOUSE, *Liberalism*, Londres 1911, pp. 199-201, quien sugirió que la razón para la supertributación es «la duda respetable de si ciertos individuos son tan valiosos para la sociedad como la renta que por cualquier medio obtienen», y

que «cuando lleguemos a rentas de alrededor de 15 000 libras esterlinas al año, nos acercamos al límite del valor industrial de los individuos». <<

[28] Cfr. D. M. WRIGHT, *Democracy and Progress*, Nueva York 1948, p. 96: «Debe recordarse que nuestras leyes del impuesto progresivo sobre la renta han sido ideadas y estudiadas, en su mayor parte, por personas que percibían ingresos fijos, en beneficio de otras personas que también viven de salarios fijos». <<

[29] L. VON MISES, *Human Action*, Nueva York 1949, pp. 804-5. Cfr. también COUN CLARK, *Welfare and Taxation*, Oxford 1954, p. 51: «Muchos de los defensores de los impuestos elevados son sinceros oponentes de los monopolios; sin embargo, si los impuestos fueran menos elevados y especialmente si los beneficios no distribuidos estuviesen libres de gravamen fiscal, surgirían nuevos negocios que competirían activamente con los monopolios establecidos de antiguo. De hecho, los actuales niveles de imposición excesiva son una de las principales razones de que los monopolios sean hoy tan fuertes…». Asimismo, LIONEL ROBBINS, en «Notes on Public Finance», *Lloyds*, B. R., octubre 1955, p. 10, dice: «El hecho de que haya llegado a ser tan difícil la acumulación incluso de una fortuna comparativamente pequeña tiene que producir un tremendo efecto sobre la organización de los negocios. Para mí no está nada claro que los resultados obtenidos sean de interés social. ¿La inevitable consecuencia de tal política no será que aumenten sin cesar las dificultades que se oponen al sano desarrollo de las actividades nuevas, en competencia con las empresas establecidas de antiguo, y que la acumulación de recursos, siempre en forma creciente, tenga lugar dentro del ámbito de las grandes sociedades mercantiles que, iniciadas en el pasado principalmente como empresas individuales, tuvieron ocasión de comenzar sus actividades antes de que se produjera la congelación de recursos?». <<

[30] Véase D. M. WRIGHT, *op. cit.*, pp. 96-103. Cfr. también J. K. BUTIERS Y J. LINTNER, *Effects of Federal Taxes on Growing Enterprises*, Harvard Graduate School of Business, 1945. <<

[31] Véase el informe en el *New York Times* de 6 de enero de 1956, p. 24. <<

[32] Muchas de las rúbricas que se cargan en cuenta a las empresas, como gastos deducibles de representación y demás, son consecuencia indirecta de la imposición progresiva, puesto que sin esta, las entidades tendrían interés en que los administradores abonaran los gastos de representación con cargo a su propio peculio. Asimismo, el coste legal de la imposición progresiva es mucho más grande de lo que comúnmente se cree. Cfr. BLUM y KALVEN, *op. cit.*, p. 15: «Destaquemos cuánta parte del trabajo diario del abogado en el campo del impuesto sobre la renta deriva del simple hecho de que el impuesto sea progresivo. Quizá la mayoría de los problemas o bien tienen su origen en dicho hecho o están agravados por el mismo». <<

[1] *The Economic Consequences of the Peace*, Londres 1919, p. 220. La observación de Keynes se inspiró en otra similar atribuida a Lenin: «La mejor manera de destruir el sistema capitalista consiste en envilecer la moneda». Cfr. asimismo la posterior declaración de KEYNES en *A Tract on Monetary Reform*, Londres 1923, p. 45: «El capitalismo individualista de hoy, precisamente porque confía sus ahorros a inversores individuales y la producción a asalariados individuales, implica disponer de una moneda estable y carece de eficiencia —y quizá ni siquiera pueda sobrevivir — si tal circunstancia no concurre». <<

[2] Cfr. L. VON MISES, *Human Action*, Yale University Press, 1949, pp. 429-445. <<

[3] Aun cuando estoy convencido de que el moderno sistema de crédito bancario, en la forma como se ha desarrollado, requiere instituciones públicas tales como los bancos centrales, es discutible la necesidad o conveniencia de si dichas entidades (o los propios gobiernos) deben disfrutar del monopolio de emitir moneda. El Estado, desde luego, tiene el derecho de proteger la valuta que él emite (o cualquier otra autorizada al efecto), y si emite «dólares» se halla facultado para adoptar las medidas oportunas para que nadie le suplante en dicha función. Como es su misión velar por el cumplimiento de los contratos, ha de declarar el medio de pago de «curso legal» con poder liberatorio de cualquier obligación contraída. Ahora bien, no veo que exista razón alguna para que el Estado prohíba en todos los casos el uso de otras clases de medios de cambio, ya sea alguna mercancía o los signos monetarios que emitan organismos nacionales o extranjeros. No cabe duda que una de las medidas más eficaces para proteger la libertad sería que las constituciones prohibieran en tiempos de paz la adopción de medidas restrictivas sobre la disposición y uso de cualquier clase de moneda o metales preciosos. <<

[4] De estas mutaciones temporales y reversibles de la demanda, que se producen como consecuencia previsible de las alteraciones monetarias, las más importantes son aquellas que tienen lugar en la demanda relativa de bienes de consumo y bienes de inversión. El problema no puede ser examinado aquí sin entrar de lleno en la discutida temática de la teoría del ciclo económico. <<

[5] Véase un análisis detallado de este problema en mi *Monetary Nationalism and International Stability*, Londres 1937. <<

[6] Véase R. S. SAYERS, *Central Banking. After Bagehot*, Londres 1956, pp. 92-107. <<

[7] Véase COLIN CLARK, «Public Finance and Changes in the Value of Money», E. J., LV, 1945, y compárese con el examen que de esta misma tesis hacen J. A. PECHMAN, T. MAYER y D. T. SMITH en *R. E. & S.*, XXXIV, 1952. <<

[8] Las cifras citadas en el texto son el resultado de cálculos que a requerimiento mío ha establecido Salvador V. Ferrera, cuya colaboración agradezco. Necesariamente se limitan a aquellos países cuyo índice del coste de la vida, en el período total de cuarenta años, pudo obtenerse. A propio intento, en el texto doy solo cifras redondas, pues creo que los resultados de esta clase de cálculos únicamente proporcionan una indicación elemental de los órdenes de magnitud que entrañan.

Para los que desean cifras exactas incluyo a continuación los resultados de todos los países en cuestión, con un decimal.

País	**%**	**País**	**%**	**País**	**%**
Suiza	70,0	Nueva Zelanda	49,9	Alemania	37,1
Canadá	59,7	Noruega	49,4	Bélgica	28,8
Estados Unidos	58,3	Egipto	48,2	Perú	20,6
Sudáfrica	52,3	Dinamarca	48,1	Italia	11,4
Reino Unido	50,2	Países Bajos	44,0	Francia	11,4
Suecia	50,1	Irlanda	42,1	Grecia	8,4

<<

[9] En lo que respecta a Francia, no se tienen en cuenta los efectos de la considerable depreciación (y consiguiente devaluación) del franco francés en el curso de 1958. <<

[10] No hay ninguna serie de índices continuos disponible para la totalidad de este período de doscientos años, pero la tendencia aproximada de los precios puede deducirse extrapolando los datos facilitados por EUZABETH W. GILBOY, «The Cost of Living and Real Wages in Eighteenth Century England», *R. E. & S.*, XVIII, 1936, y R. S. TUCKER, «Real Wages of Artisans in London, 1729-1935», *Journal of the American Statistical Association*, XXXI, 1936. <<

[11] Esta declaración se basa en los números índices de los precios al por mayor en los Estados Unidos; véase *Bureau of Labor Statistics Chart Series*, Washington, U. S. Government Printing Office, cuadro E-11. <<

[12] Cfr. W. RÖPKE, *Welfare, Freedom and Inflation*, Londres 1957. <<

[13] Cfr. mi ensayo «Full Employment, Planning and Inflation», *Review of the Institute of Publce Affairs*, Melbourne, Victoria, IV, 1950, y la versión alemana en *Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft*, ed. A. Hunold, Zurich 1951, y F. A. LUTZ, «Inflationsgefahr und Konjunkturpolitik», *Schweizrische Zeitschrift für Volkwitschaft und Statistik* y «Cost and Demand Induced Inflation», *Banea Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, XLIV, 1958. <<

[14] J. M. KEYNES, *A Tract on Monetary Reform*, Londres 1923, p. 80. <<

[15] Ensayo de HENRY C. SIMONS originariamente publicado en J P. E., XLIV, 1936, y reimpreso en sus *Economic Policy for a Free Society*, University of Chicago Press, 1948. <<

[16] Lo expuesto es aplicable, al menos, a los tradicionales instrumentos de la política monetaria, aunque no a disposiciones más recientes tales como las variaciones que se ordenan en las reservas obligatorias de los bancos. <<

[17] Los errores fatales comienzan tras la primera guerra mundial, con el intento inglés de restaurar la primitiva paridad oro de la libra esterlina, en vez de establecer una nueva paridad más en consonancia con el reducido valor de aquella. Tal intento no encajaba en los principios del patrón oro y se hallaba en pugna con las mejores enseñanzas clásicas. D. Ricardo había afirmado explícitamente, frente a una situación similar, cien años antes, que «nunca aconsejaría al gobierno que restaurase plenamente una moneda depreciada en un 30 por 100 con respecto a su primitiva paridad. Yo recomendaría lo que usted propone, aunque no en la misma forma: que disminuyese la paridad de la moneda de acuerdo con el valor depreciado y que no tuviesen lugar posteriores depreciaciones» (carta a John Wheatley, 18 de septiembre de 1821, en *The Works and Correspondence of David Ricardo*, ed. P. Sraffa, Cambridge University Press, 1952, p. 73). <<

[18] Desde luego, existen argumentos de peso en favor de la completa liberalización del comercio del oro y parece deseable avanzar resueltamente en tal sentido. Es probable que nada contribuyese tanto a la estabilidad monetaria internacional como la firma de tratados entre los distintos países comprometiéndose a no poner obstáculos, de la clase que fueran, a la libre contratación de sus respectivas valutas. (Es posible que incluso existan razones poderosas para ir más lejos por este camino y permitir que los respectivos bancos operen libremente en sus territorios). Ahora bien, aunque la adopción de tal política supondría un avance real en la restauración de un patrón monetario estable, a escala internacional el control del valor de dicho patrón continuaría en manos de las autoridades de los más poderosos países participantes. <<

[19] Cfr. mi ensayo «A Commodity Reserve Currency», E. J., LXXX, 1943, reimpreso en *Individualism and Economic Order*, Londres y Chicago 1948. <<

[20] Véase mi ensayo citado en la nota 4 anterior. <<

[1] *The Principles of Economic Planning*, Londres 1949, p. 32. <<

[2] Recientemente se ha hecho un valioso intento de remediar esta postura. Véase R. TURVEY, *Economics of Real Property*, Londres 1957. Entre las publicaciones anteriores en torno al tema de la imposición local, véase E. CANNAN, especialmente su *Hislory of Local Rales*, 2:ª ed., Londres 1912, y su memorándum en *Royal Commission on Local Taxalion: Memoranda Chiefly Relaling to the Classification and Incidence of Imperial and Local Taxes*, H. M. Stationary Office, Londres 1899, 9528, pp. 160-175. Ambas cuentan todavía entre las más útiles aportaciones en cuestiones tan cruciales. <<

[3] ADAM SMITH, *Lectures on Justice, Police, Revenue, and Arms* (conferencias pronunciadas en 1763), ed. E. Cannan, Oxford 1896, p. 154. <<

[4] Cfr. M. FRIEDMAN y G. J. STIGLER, *Roofs of Ceilings?* Nueva York (Foundation for Economic Education), 1946; B. DE JOUVENEL, *No Vacancies*, Nueva York (Foundation for Economic Education), 1948; R. F. HARROD, *Are These Hardships Necessary?* Londres 1948; F. W. PAISH, «The Economics of Rent Restriction», *Lloyds B. R.*, abril 1950, XX, reimpreso en la obra del mismo autor *The Post-War Financial Problem* Londres 1950; W. RÖPKE, *Wohnungszwangswirtschaft - ein europäisches Problem*, Düsseldorf 1951; A. AMONN, «Normalissierung der Wohnungswirtschaft in grundsätzlicher Sicht», *Schweizer Monalschejte*, junio 1953, y mis ensayos anteriores, *Das Mielerschulzproblem*, Viena 1929, y «Wirkungen der Mietzinsbeschränkungen», *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, CLXXXII, 1929. <<

[5] El ejemplo viene dado por F. W. PAISH en el ensayo citado en la nota precedente, p. 79 de la reimpresión. <<

[6] E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I, Munich 1950, p. 222. <<

[7] Solo recientemente se han hecho determinados esfuerzos sistemáticos en Gran Bretaña y en Alemania para abolir todo el sistema de control de alquileres. Incluso en los Estados Unidos todavía subsiste en la ciudad de Nueva York. <<

[8] Tales oportunidades frecuentemente se utilizan en varias partes del mundo para mantener alejadas minorías raciales impopulares. <<

[9] SlR PREDERICK osborn, «How Subsidies Distort Housing Development», *Lloyds B. R.*, abril 1955, p. 25. <<

[10] Sobre estos problemas véase la obra de R. TURVEY mencionada en la nota primera, y ALLISON DUNHAN, «City Planning: An Analysis of the Content of the Master Plan», *The Journal of Law and Economics*, I, 1958. <<

[11] La medida en que el movimiento de planificación urbana, bajo la dirección de hombres tales como Frederick Law Olmsted, Patrick Geddes y Lewis Mumford, se ha convertido en algo antieconómico que constituiría materia para un interesante estudio. <<

[12] Quizá debería decirse, en disculpa de los economistas británicos, que difícilmente se hubieran convertido tales absurdos en ley si las decisivas etapas de preparación de la misma no hubiesen coincidido con momentos en que tales economistas estaban ocupados casi por completo en el esfuerzo de la guerra, mientras los planificadores urbanos tenían tiempo y campo libre para configurar su concepción de un mundo mejor para la posguerra. Cuando se discutió la ley en el Parlamento, muy pocos comprendieron sus implicaciones y probablemente nadie previó que el ministerio responsable utilizaría los poderes que se le daban para decretar la completa confiscación de las plusvalías originadas por el desarrollo urbanístico. Sobre la ley, véase SIR ARNOLD PLANT, «Land Planning and the Economic Functions of Ownership», *Journal of the Chartered Auctioneers and Estate Agen-*

ts Institute, XXIX, 1949, y como complemento de la obra de R. TURVEY ya mencionada, su artículo «Development Charges and the Compensation-Betterment Problem», *E. J.*, LXIII, 1953, Y mi artículo «A Levy on Increasing Efficiency», *The Financial Times*, Londres, 26, 27 y 28 de abril de 1949. <<

[13] G. M. HMR, *Land Planning in a Free Society: A Study of the British Town and Country Planning Act*, Harvard University Press, 1951; cfr. mi crítica de dicho estudio en *University of Chicago Law Review*, XIX, 1952. <<

[14] Técnicamente hablando, tal organismo actúa dentro de los límites señalados por el ministro responsable, que, habiendo sido autorizado para fijar los impuestos de desarrollo en un porcentaje del valor de la plusvalía, decidió fijarlos en el 100 por 100. <<

[15] Central Land Board, *Practice Notes* (First Series), L. H. M. Stationary Office, 1949, pp. 2-3. <<

[16] AUGUST LÖSCH, *The Economics of Location*, Yale University Press, 1954, pp. 343-44. <<

[1] La cita constituye la frase final de EDMUND BURKE, *Thoughts and Details upon Scarcity*, 1795, *Works*, VIII, p. 419. <<

[2] Véase E. M. OJALA, *Agriculture and Economic Progress*, Oxford University Press. 1947; K. E. BOULDlNG. «Economic Analysis and Agricultural Policy», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, XIII, 1947, reimpreso en *Contemporary Readings in Agricultural Economics*, ed. H. G. Halcrow. Nueva York 1955; T. W. SCHULTZ, *Agriculture in an Unstable Economy*, Nueva York 1945; J. FOURASTIÉ, *Le Grand Espoir du XX siecle*, París 1949; H. NIEHAUS, *Leitbilder der Wirtsehafts und Agrarpolitik*, Stuttgart 1957; H. NIEHAUS y H. PRIEBE, *Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft*, Ludwigsburg 1956. <<

[3] SIR RALPH ENFIELD, «How Much Agriculture», *Lloyds, B*. R., abril 1954, p. 30. <<

[4] Acaso convenga mencionar, pues es un dato poco conocido, que también en este campo la inspiración relativa a las medidas de control parece proceder de Alemania. Cfr. la referencia de A. M. SCHLESINGER, J., *The Age of Roosevelt: The Crisis of the Old Order 1919-1933*, Boston 1957, p. 110, de cómo «a fines de la década de los veinte, Beardsley Ruml, de la Fundación Laura y Spelman Rockefeller, impresionado por los programas de control agrícola que observó en Alemania, solicitó de John Black, actualmente en Harvard, que investigase su adaptabilidad al problema agrícola americano». En 1929, Black elaboró los detalles de lo que él mismo bautizó como «el problema voluntario nacional de asignación de parcelas» (*voluntary domestic allotment plan*). <<

[5] Cfr. HILDE WEBER, *Die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung* («Bericht über Landwjrtschaft»), Hamburgo y Berlín 1955. <<

[6] Respecto a la extensión en que «la conservación del suelo» ha servido con frecuencia tan solo como pretexto para implantar

controles económicos, véase C. M. HARDIN, *the Politic lor Agriculture, Soil Conservation and the Struggle for Power in Rural America*, Glencoe, III. <<

[7] Acerca de los problemas de los países subdesarrollados y de la ayuda a su desenvolvimiento económico, véase especialmente P. T. BAUER, *Economic Analysis and Policy in Underdeveloped Countries*, Cambridge University Press, 1958; S. H. FRANKEL, *The Economic Impact of Underdeveloped Societies*, Oxford 1953; F. BENHAM, «Reflexiones sobre los países insuficientemente desarrollados», *El Trimestre Económico*, XIX, 1952, y M. FRIEDMAN, «Foreign Economic Aid», Yale Review, 1958. <<

[8] Esto tiene su complemento en el hecho primeramente señalado, según creo, por F. W. Paish, de que en la actualidad los países ricos pagan con exceso a sus agricultores, mientras los países pobres generalmente los pagan mal. <<

[9] El hecho, importante y bien establecido, de la fundamental preferencia en disponer de excedentes agrícolas antes de que una rápida industrialización pueda provocar un incremento de riqueza, ha sido muy bien expuesto por K. E. Boulding en el artículo citado en la nota 1 *supra*, particularmente en la p. 197 de la reimpresión: «La denominada "revolución industrial" no fue generada por unos pocos —y más bien insignificantes— cambios en la técnica de la industria textil; fue hija directa de la revolución agrícola, basada en el cultivo rotativo de nabos y forrajes y en la mejora ganadera que se desarrolló en la primera mitad del siglo XVIII. El nabo y no la máquina de hilar de múltiples husos (*the spinning Jenny*) es el padre de la sociedad industrial». <<

[10] Es de notar, como subrayó ANTHONY SCOTT, *Natural Resources: The Economics of Conservation*, University of Toronto Press, 1955, p. 37, que «la escuela entera de la economía agraria (y su pariente directo, la economía institucional) se halla en bue-

na parte vinculada a esta preocupación de los norteamericanos». <<

[11] Cfr. P. B. SEARS, «Science and Natural Resources», *American Scientist*, XLIV, 1956, y «The Process of Environmental Change by Man», en *Man's Role in Changing the Face of the Earth*, ed. W. L. Thomas, Jr., University of Chicago Press, 1956. <<

[12] Véase principalmente la obra de A. SCOTT citada en la nota 9 anterior; SCOTT GOROON, «Economics and the Conservation Question», *The Journal of Law and Economics*, 1, 1958, y S. V. CIRIACY-WANTRUP, *Resource Conservation; Economic Policies*, University of California Press, 1952. <<

[13] Cfr. L. VON MISES, *Socialism*, Yale University Press, 1951, p. 352, y A. SCOTT, *op. cit.*, pp. 82-83. <<

[14] Cfr. mi obra *The Pure Theory of Capital*, Londres 1941, cap. VII, especialmente p. 88, nota. <<

[15] Véase A. SCOTT, *op. cit.*, p. 8. <<

[16] Véase *Ibíd.*, p. 97. <<

[1] *On Liberty*, ed. R. B. McCallum, Oxford 1946, p. 95. Cfr. también los comentarios de Bertrand Russell sobre el mismo problema, noventa y cinco años más tarde, en su conferencia «John Stuart Mill», *Proceedings of the British Academy*, XLV, 1955, p. 57: «La enseñanza estatal en los países que adoptan los principios de Fichte produce, si tiene éxito, un rebaño de fanáticos ignorantes, dispuestos, a la voz de mando, a lanzarse a la guerra o a la persecución del disidente, según se requiera de ellos. Tan grande es este mal, que el mundo sería mejor (al menos en mi opinión) si nunca se hubiese implantado la enseñanza estatal». <<

[2] Cfr. J. S. MILL, *op. di.*, pp. 95 y ss. <<

[3] Desde el punto de vista histórico, es probable que las exigencias del servicio militar obligatorio tuvieran mayor influencia en la decisión de los gobernantes de implantar la enseñanza obligatoria que las necesidades del sufragio universal. <<

[4] WILHELM VON HUMBOLDT, *Ideen zu einem Versuch die Gränzen der Wirksamkeit des Staates zu bertimmen* (escrito en 1792, pero el texto completo no se publicó por vez primera hasta 1851, en Breslau), cap. VI, comienzo del resumen y frase final. En la traducción inglesa, *The Sphere and Duties of Government*, Londres 1854, el resumen ha sido trasladado al índice de materias. <<

[5] Cfr. LUDWIG VON MISES, *Nation, Staat und Wirttschaft*, Viena 1919. <<

[6] MILTON FRIEDMAN, «The Role of Government in Education», en *Economics and the Public Interest*, ed. R. A. Solo, Rutgers University Press, 1955. <<

[7] Cfr. G. J. STIGLER, en *The Economic Theory of Education*. <<

[8] Véanse las interesantes propuestas sugeridas por M. Friedman en el trabajo citado en la nota 5 anterior, merecedoras de

cuidadoso estudio, aunque existan dudas acerca de la posibilidad de llevarlas a la práctica. <<

[9] R. H. TAWNEY, *Equality*, Londres 1931, p. 52. <<

[10] Los jóvenes que denotan un apasionado afán de acumular conocimientos sin poseer evidentes dones especiales en lo atinente a las materias incluidas en los planes corrientes de estudios plantean un problema al que hoy en día no se presta atención y al que debiera concedérsele mayor importancia, dado que la posibilidad de trabajar en el marco universitario no supone adecuada satisfacción de tan especiales necesidades. Siempre me ha parecido que existen poderosas razones a favor de instituciones que cumplan las funciones desempeñadas en el pasado por los monasterios, donde aquellos que lo deseaban, al precio de renunciar a muchas de las comodidades y placeres de la vida, tenían la oportunidad de dedicar todo el período formativo de su desarrollo intelectual a la persecución del conocimiento. <<

[11] D. V. GLASS, en el volumen editado por él bajo el título de *Social Mobility in Great Britain*, Londres 1954, pp. 25-26; véase también la crítica de dicha publicación por A. CURLE, *The New Statesman and Nation*, 14 de agosto de 1954, p. 190, donde sugiere que «el dilema educacional consiste en que el deseo de producir una sociedad más "abierta" puede simplemente acabar en otra que, aun siendo flexible en lo que respecta a los individuos, esté tan rígidamente estratificada sobre la base del "cociente intelectual" (I. Q.) como en otros tiempos lo fue por el linaje». Cfr. MICHAEL YOUNG, *The Rise of the Meritocracy, 1870-2033*, Londres 1958. <<

[12] Sir Charles P. Snow, citado en *Times Magazine*, 27 de mayo de 1957, p. 106. <<

[13] G. J. STIGLER y D. BLANK, *The Demand for Scientific Personnel*, Princeton University Press, año 1957. <<

[14] Es significativo que en Inglaterra, donde las Universidades se articularon como corporaciones dotadas de gran número de cuerpos de autogobierno, la libertad de cátedra nunca ha constituido un problema tan importante como en los países donde las Universidades fueron instituciones gubernamentales. <<

[15] Cfr. M. POLANYI, *The Logic of Liberty*, Londres 1951, especialmente p. 33: «La libertad académica consiste en el derecho a escoger los problemas que se han de investigar, a conducir la investigación sin sujeción a ninguna extraña compulsión y a enseñar las materias que se desee a la luz de la propia opinión». <<

[16] T. Jefferson a Joseph C. Cabell, 13 de febrero de 1825, en *Letters of Thomas Jefferson and Joseph* C. *Cabell*, p. 339. Debe aclararse que la oposición de Jefferson a la libertad académica estaba totalmente en consonancia con su postura general en tales materias, que, como en el caso de la mayoría de los demócratas doctrinarios, le llevó a oponerse igualmente a la independencia judicial. <<

[17] Cfr. J. R. BAKER, *Science and the Planned State*, Londres y Nueva York 1945. <<

[18] Este no es lugar para entrar en discusión sobre el sistema de educación ruso. Sin embargo, en resumen, debe señalarse que las principales diferencias frente al sistema americano tienen poco que ver con el distinto orden social y que, de hecho, los rusos siguen meramente la tradición continental europea. En el aspecto crítico, las realizaciones de las escuelas alemana, francesa o escandinava justificarían el análisis tanto como el caso ruso. <<

[19] Véase JOHN JEWKES, D. SAWERS y R. STILLERMAN, *The Sources of Invention*, Londres 1958. <<

[20] WILHELM VON HUMBOLDT, *op. cit*. <<

[1] *Hist. of Freedom*, p. 1. <<

[2] Esto ha sido verdad durante algo más de un siglo. Ya en 1855, J. S. MILL pudo afirmar (véase mi *J. S. Mill and Harriet Taylor*, Londres y Chicago 1951, p. 216) que «casi todos los proyectos de los reformadores sociales de nuestros días son realmente *liberticidas*». <<

[3] B. CRICK, «The Strange Quest for an American Conservatism», *The Review of Politics*, XVII, 1955, p. 365, dice acertadamente: «El americano normal que a sí mismo se califica de "conservador" es, de hecho, un liberal». Pudiera ser que la repugnancia de esos conservadores a utilizar para sí la más apropiada denominación de «liberales» arrancara del abuso que de tal término se hizo durante la época del *New Deal*. <<

[4] La expresión es de R. G. COLUNGWOOD, *The New Leviathan*, Oxford University Press, 1942, p. 209. <<

[5] Cfr. la característica elección de este título para la obra programática del primer ministro inglés Harold McMillan, *The Middle Way*, Londres 1938. <<

[6] Cfr. LORD HUGH CECIL, *Conservatism*, Home University Library, Londres 1912, p. 1: «Conservadurismo natural… es una disposición contraria al cambio, que en parte brota de la desconfianza ante lo desconocido». <<

[7] Cfr. la reveladora autodescripción de un conservador en K. FEILING, *Sketches in Nineteenth Century Biography*, Londres 1930, p. 174: «En general, las derechas sienten horror hacia las nuevas ideas, ya que, según palabras de Disraeli, el hombre práctico es "aquel que incurre en los mismos errores que cometieran anteriormente sus predecesores". Durante largos períodos de su historia se han opuesto sistemáticamente a toda innovación, y, pretextando observar obligada reverencia hacia sus antepasados, han sometido a menudo sus opiniones a vetustos y personales prejuicios. Tal manera de proceder aparece más coherente si se

tiene en cuenta que dicho sector derechista se nutre constantemente de la propia izquierda; se mantiene a base de repetidas aportaciones del ideario liberal, sufriendo las consecuencias de una actitud siempre tendente a contemporizar». <<

[8] Espero que se me disculpe por repetir aquí las palabras que utilicé en una ocasión anterior para exponer un punto importante que hasta el momento no he tenido ocasión de reiterar en este libro: «El principal mérito del individualismo que propugnaran Adam Smith y sus contemporáneos es que se trata de un sistema por el que los malos pueden hacer menos daño. Trátase de un sistema social que no requiere para actuar la concurrencia de seres perfectos, ni tampoco mejorar la naturaleza de los individuos, pues, por el contrario, utiliza las variadas condiciones de los humanos en su real complejidad, es decir, honestos en ocasiones y en otras maliciosos, a veces inteligentes y con más frecuencia obtusos» (*Individualism and Economic Order*, Londres y Chicago 1949, p. 11). <<

[9] Cfr. LORD ACTON en *Letters of Lord Acton to Mary Gladstone*, ed. H. Paul, Londres 1913, p. 73: «El peligro no consiste en que una determinada clase sea incapaz de gobernar. Ninguna clase es apta para el gobierno. La ley de la libertad tiende a abolir el reinado de las razas sobre las razas, las creencias sobre las creencias o las clases sobre las clases». <<

[10] J. R. Hicks, en relación con esto, ha hablado acertadamente de la «caricatura, dibujada en forma parecida por el joven Disraeli, por Marx y por Goebbels» («The Pursuit of Economic Freedom», *What We Defend*, ed. E. Jacob. Oxford University Press, 1942, p. 961). Sobre el papel desempeñado por los conservadores en relación con ello, véase mi introducción al *Capitalism and the Historians*, University of Chicago Press, 1954, pp. 19 y ss. (trad. española: *El capitalismo y los historiadores*, Unión Editorial, 1973). <<

[11] Cfr. J. S. MILL, *On Liberty*, ed. R. B. McCallum, Oxford 1946, p. 83: «No estoy seguro de que una comunidad tenga derecho a imponer a otra la civilización». <<

[12] J. W. BURGES, *The Reconciliation of Government with Liberty*, Nueva York 1915, p. 380. <<

[13] Cfr. LEARNED HAND, *The Spirit of Liberty*, ed. E. DILLIARD, Nueva York 1952: «El espíritu de la libertad es aquel que duda si se halla o no en posesión de la verdad». Véase también la declaración, a menudo citada, de O. CROMWELL en su *Letter to the General Assembly of the Church of Scotland*, 3 de agosto de 1650: «Os exhorto, por la sangre de Cristo, a que admitáis la eventualidad de que pudierais estar equivocados». Es aleccionador que esta frase sea quizá la más recordada de las pronunciadas por el único «dictador» de la historia de Inglaterra. <<

[14] H. HALLAM, *Constitutional History*, 1827, ed. Everyman, III, p. 90. A menudo se sugiere que el término liberal proviene del partido doceañista español; por mi parte me inclino a creer que deriva del uso que Adam Smith hizo del término en pasajes tales como los siguientes: «El sistema liberal de libre exportación e importación», *W. o N.*, n, p. 41, Y «permitiendo a todo hombre la persecución de su propio interés bajo el plano liberal de la igualdad, la libertad y la justicia», *ibíd.*, p. 162. <<

[15] LORD ACTON, en *Letters of Lord Acton to Mary Gladstone*, p. 44. Cfr. también su juicio sobre Tocqueville en *Lectures on the French Revolution*, Londres 1910, p. 357: «Tocqueville fue un liberal de la más pura estirpe, tan solo un liberal que recelaba grandemente de la democracia y sus secuelas: igualdad, centralización y utilitarismo». Análogamente, en *The Nineleenlh Cenlury*, XXXIII, 1893, p. 885. La afirmación de H. J. Laski está contenida en «Alexis de Tocqueville and Democracy», en *The Social and Political Ideals of Some Representalive Thinkers of the Victorian Age*, ed. F. C. J. Hearnshaw, Londres 1936, p. 100, donde dice:

«En mi opinión, podría formularse un argumento de fuerza incontestable en el sentido de que Tocqueville y Lord Acton fueron los liberales más caracterizados del siglo XIX». <<

[16] Ya a comienzos del siglo XVIII, un observador inglés destacó: «Casi nunca conocí a un extranjero establecido en Inglaterra, fuese holandés, alemán, francés, italiano o turco, que no se convirtiese en *whig* al poco tiempo de convivir con nosotros» (citado por G. H. GUTTRIDGE, *English Whiggism and the American Revolution*, University of California Press, 1942, p. 3). <<

[17] Desgraciadamente, el uso que se ha hecho del término *whig* en los Estados Unidos, durante el siglo XIX, ha servido para olvidar que en el siglo XVIII simbolizó los principios que guiaron la Revolución, ganaron la independencia y conformaron la constitución. Los jóvenes James Madison y John Adams desarrollaron sus ideales políticos en el seno de sociedades *whigs* (cfr. E. M. BURNS, *James Madison*, Rutgers University Press, 1938, p. 4). Como Jefferson afirma, los principios *whigs* sirvieron de guía a todos los jurisperitos, quienes a su vez integraban una poderosa mayoría dentro de los firmantes de la Declaración de Independencia y entre los miembros de la Convención constitucional (véase *Works of Thomas Jefferson*, Memorial Edition, Washington 1905, XVI, p. 156). La profesión de principios *whigs* fue llevada a tal extremo que incluso los soldados de Washington utilizaban en su vestimenta los tradicionales colores de los *whigs*, azul y ante natural, que compartieron con los *foxitas* del parlamento británico y que se ha conservado hasta nuestros días en las cubiertas de la *Edinburgh Review*. Puesto que una generación socialista ha hecho del *whigismo* su blanco favorito, los oponentes del socialismo cuentan con más razones aún para reivindicar el nombre. Trátase, hoy en día, de la única palabra que describe correctamente las creencias de los liberales de Gladstone, de los hombres de la generación de Maitland, Acton y Bryce, la última genera-

ción para quien la libertad, antes que la igualdad o la democracia, constituyó el principal objetivo. <<

[18] LORD ACTON, *Lectures on Modern History*, Londres 1906, p. 218. <<

[19] Cfr. S. K. PADOVER en su introducción a *The Complete Madison*, Nueva York 1953, p. 10: «Dentro de la terminología moderna, Madison sería calificado de persona que se encuentra hacia la mitad del camino liberal, y Jefferson, de radical». Tal descripción es verdadera e importante, si bien debemos recordar que E. S. Corwin («James Madison: Layman, Publicist and Exegete», *New York University Law Review*, XXVII, 1952, p. 285) ha encasillado a Madison, posteriormente, como «sumiso a la arrogante influencia de Jefferson». <<

[20] Cfr., por ejemplo, la declaración del partido conservador británico sobre política, *The Right Road for Britain*, Londres 1950, pp. 41-42, que pretende con mucha justificación que «esta nueva concepción de los servicios sociales fue desarrollada por el gobierno de coalición, con una mayoría de ministros conservadores y la total aprobación de la mayoría conservadora en la Cámara de los Comunes… Nosotros establecimos los fundamentos de los planes de retiro, enfermedad, paro, accidentes laborales y la organización nacional de asistencia médico-farmacéutica». <<

[21] A. SMITH, *W. o N.*, I, p. 432. <<

[22] *Ibíd*. <<

ÍNDICE